

Les relations commerciales
entre
la France et l'Union des Républiques
soviétiques socialistes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Ch. H. SLOVÈS

JURY DE LA THÈSE

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants : { M. LESCURE, Professeur.
M. BAUDIN, Professeur.

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

—
1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550414_0072

Les relations commerciales
entre
la France et l'Union des Républiques
soviétiques socialistes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 7 Mars 1935, à 14 heures

PAR

Ch. H. SLOVÈS

JURY DE LA THÈSE

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants : { M. LESCURE, Professeur.
 { M. BAUDIN, Professeur.

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

—
1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

Le chef de la révolution bolcheviste, Wladimir Oulianov--Lénine, se plaisait à répéter : « la politique, c'est de l'économie cristallisée ». Cette brève définition reflète l'importance primordiale que les Soviets attribuent aux facteurs économiques dans les rapports politiques et sociaux, tant nationaux qu'internationaux. L'U.R.S.S. est certainement le pays où le commerce extérieur, non seulement par son organisation étatisée, mais encore par sa logique interne, est le plus organiquement lié à la politique générale du gouvernement. Un courant d'échanges plus ou moins intense est tantôt la cause, tantôt le résultat immédiat de telles ou telles relations politiques entre l'Union soviétique et les pays étrangers.

Les échanges franco-soviétiques ont subi toutes les vicissitudes des rapports politiques entre les deux nations. Les formes spécifiques du commerce extérieur des Soviets ont posé devant l'étranger une série de problèmes nouveaux, d'ordre économique et juridique, tous d'une importance exceptionnelle. Ces problèmes, pendant presque dix ans, n'ont reçu à Paris aucune solution. De ce fait, la France ne tarda pas à se trouver, sur le marché de l'U.R.S.S., en posture nettement désavantageuse, par rapport aux autres pays européens. Seule des grandes puissances industrielles, elle n'a presque point participé à

l'immense mouvement d'équipement national de l'Union soviétique, mouvement qu'avait déclenché le premier Plan quinquennal. Possédant très peu d'expérience du marché russe d'avant-guerre, méconnaissant la valeur du marché soviétique, le commerce extérieur de la France s'était laissé, pendant longtemps, devancer par ses concurrents dans un pays qui occupe la cinquième partie du globe terrestre.

Cette situation commence dernièrement à changer. Le rapprochement politique intervenu entre la France et l'Union soviétique a ranimé les échanges économiques entre les deux pays; la collaboration franco-soviétique a provoqué un réveil de leur activité commerciale réciproque, activité qui, jusque là, semblait plongée dans un lourd sommeil léthargique. Sans doute, l'industrie française a-t-elle laissé passer les plus belles occasions de s'ouvrir des débouchés en U.R.S.S.; les temps du premier Plan quinquennal ne reviendront probablement plus jamais. Mais, il y a, à l'heure actuelle, sur le marché de l'Union, une place vacante à prendre : c'est celle laissée par l'Allemagne. Et, surtout, pour les rapports entre nations, comme pour ceux entre particuliers, le vieux dicton reste toujours vrai : « mieux vaut tard que jamais ».

Le raffermissement des liens économiques entre la France et l'U.R.S.S. sera certainement appelé à cimenter davantage le rapprochement et la collaboration générale des deux pays. Par là, l'Economie apportera sa contribution, qui n'est pas des moindres, à l'œuvre de la paix, cette paix si ardemment désirée aussi bien en France qu'en Union soviétique.

CHAPITRE PREMIER

LE COMMERCE FRANCO-RUSSE AVANT LA REVOLUTION D'OCTOBRE

Avant 1914, la Russie constituait pour la France surtout un marché de placement de capitaux. Les relations purement commerciales entre les deux pays étaient relativement peu importantes. La part de la France dans le commerce extérieur russe ne dépassait point 5,7 % ; celle de la Russie, dans le chiffre d'affaires du commerce extérieur français, ne se montait qu'à 3,6 %. La Russie, pour ses importations en France, tenait le cinquième rang dans les échanges français, venant après toutes les grandes puissances européennes et les Etats-Unis d'Amérique. La France, pour ses importations en Russie, tenait le quatrième rang, venant après l'Allemagne, l'Angleterre et la Hollande.

Le marché russe, depuis le début du xx^e siècle, était dominé, presque accaparé par l'Allemagne, aussi bien pour l'importation que pour l'exportation. Pourtant, encore au milieu du xix^e siècle, c'était l'Europe occidentale qui occupait la première place dans les échanges russes. La plus grande cliente de l'Empire du Tsar, par l'importance de ses achats et de ses ventes, était l'Angleterre, suivie, à une distance assez appréciable, par la France. L'Allemagne ne venait qu'en troisième rang. Ce ne fut que plus tard, au fur et à mesure que la Russie développait son industrie et élargissait son marché intérieur, que l'Allemagne prit une place de plus en plus importante dans le commerce extérieur russe et finit même, vers le début du xx^e siècle, par primer de beaucoup tous ses concur-

rents. La France, par contre, diminuait peu à peu, depuis la seconde moitié du xix^e siècle, sa participation aux échanges russes. Ainsi, le pays qui, par ses capitaux, a le plus contribué à l'essor économique de l'Empire russe, en profitait le moins au point de vue du trafic commercial proprement dit.

L'évolution du commerce extérieur russe, envisagée par rapport à la répartition géographique de ses exportations, est illustrée par le tableau suivant :

% DE DIFFÉRENTS PAYS DANS LES EXPORTATIONS RUSSES
1846/1848 1896/1898 1908/1912

	—	—	—
Angleterre	37,0 %	21,0 %	21,2 %
France	10,4 %	8,2 %	6,2 %
Allemagne	8,0 %	25,0 %	28,0 %

Ces chiffres, tout en n'étant qu'approximatifs, tout en se rapportant à des époques prises un peu au hasard, illustrent cependant assez clairement les tendances générales des exportations russes.

Le développement des quote-parts respectives de la France et de l'Allemagne dans l'ensemble du commerce extérieur russe résulte du tableau suivant :

COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA RUSSIE

	France %	Allemagne %
1840-1850	5,8	7,7
1851-1857	4,7	15,0
1858-1868	5,3	18,3
1869-1877	5,3	28,9
1878-1890	6,8	33,5
1891-1900	7,0	28,6
1901-1910	5,7	30,7
1911-1913	5,7	36,6

En réalité, la part de l'Allemagne dans le commerce russe était et de beaucoup, plus grande encore. En effet, les marchandises inscrites dans les statistiques douanières russes comme étant exportées en Hollande (16 % des exportations), étaient en réalité, dans leur très grande majorité, destinées à l'Allemagne et ne faisaient que transiter par la Hollande. Ainsi donc, l'Allemagne, à elle seule, absorbait presque plus de la moitié de toutes les exportations russes. En même temps, elle devint le fournisseur principal, l'intermédiaire quasi-exclusif pour tout le ravitaillement de la Russie en produits étrangers. Le marché russe se retrouva, par conséquent, pratiquement sous la tutelle, point désintéressée évidemment, de l'Allemagne.

Les causes de cette conquête triomphale étaient multiples. Une des principales consistait dans l'organisation défectueuse du commerce extérieur russe. L'expansion économique de l'Empire tsariste était, en effet, minée par les formes archaïques de ses échanges. Les ressources naturelles du pays étaient mal utilisées, insuffisamment classées et préparées en vue de l'exportation. La Russie, malgré ses richesses agricoles innombrables et ses produits de qualité excellente, pouvait difficilement maintenir ses positions sur les marchés extérieurs. L'Angleterre, par exemple, qui fut son principal acheteur de produits agricoles, augmenta très fortement avant la guerre sa consommation du froment et de l'avoine; or, l'exportation russe de ces deux produits en Angleterre diminua, pour la même époque, d'une façon presque catastrophique. Le froment russe fut chassé du marché anglais par le froment du Canada et de l'Argentine et l'avoine russe par celui venant de l'Allemagne. Peu à peu, la Russie fut réduite à n'offrir ses marchandises que sur des marchés où elle n'avait pas à subir une concurrence de la part des Etats économiquement plus forts, mieux organisés. Etant donné que ces marchés devenaient de plus en plus rares, elle dut finalement céder ses marchandises, à prix réduits, à qui voulait les accepter. De cette bonne

aubaine profita adroitement le commerce allemand pour se procurer, à bon compte, les produits russes. Ceux-ci subissaient en Allemagne un classement correspondant et, après avoir changé l'étiquette d'origine, étaient écoulés à l'étranger. De cette façon, les mêmes marchandises qui, sous l'étiquette russe et aux mains des commerçants russes, étaient chassées des marchés mondiaux, y revenaient et rencontraient bon accueil sous l'étiquette allemande et entre les mains de commerçants allemands qui empochaient, de ce fait, des commissions très appréciables.

A cette raison d'organisation économique s'en ajoutait une autre, concernant la politique commerciale et douanière du gouvernement russe. L'Allemagne, par menaces, par pressions et par une guerre de tarifs victorieuse, parvint à obtenir de la Russie, en 1894, un traité de commerce extrêmement favorable. De très fortes réductions sur les droits d'entrée des marchandises allemandes en Russie donnèrent au commerce allemand une liberté de mouvement presque absolue sur le marché russe. Ce traité de commerce, renouvelé en 1904, raffermirait encore plus les positions économiques de l'Allemagne en Russie. Ainsi, notamment, l'Allemagne importa en Russie, en 1913, 75 % du poids global de tous les produits chimiques et pharmaceutiques, 88 % de celui des articles de cuivre, 77 % des articles de fer et d'acier et 92 % des articles de tricotage. Au cours des années qui précédèrent la guerre de 1914, la domination allemande sur le marché russe, ainsi que la politique du gouvernement tsariste qui avait rendu possible cette domination, provoquèrent des critiques de plus en plus violentes de la part de plusieurs savants économistes russes. Ces critiques ne restèrent pas sans effet, car, depuis 1910, le ministère du Commerce russe commença à préparer une révision générale du statut juridique des échanges russo-germaniques. Mais ce fut la guerre qui devait bientôt se charger de l'exécution de cette tâche.

De ce bref aperçu sur l'origine de l'influence économique allemande en Russie, une chose semble se dégager avec certitude : c'est

que la domination de l'Allemagne sur le marché russe ne résultait aucunement de la nature intrinsèque de celui-ci, ni, généralement, des rapports naturels et nécessaires entre les deux marchés voisins, mais uniquement d'un ensemble de facteurs extra-économiques, facteurs exclusivement d'ordre politique et social.

La guerre et surtout la révolution russe ayant anéanti l'ancien système des échanges extérieurs, l'Allemagne s'en est trouvée privée de son quasi-monopole; de plus, le démembrement de l'Allemagne et de la Russie, opéré par le traité de Versailles, la création, entre eux, de plusieurs Etats nouveaux, les éloigna géographiquement l'un de l'autre; le marché russe devint accessible, dans les formes particulières résultant de la nouvelle organisation du commerce extérieur, à la libre concurrence des pays étrangers.

L'importance relativement faible des échanges franco-russes d'avant-guerre s'expliquait, outre par l'accaparement économique de la Russie par l'Allemagne, encore par les particularités de la structure économique des deux pays. La Russie était un immense pays agricole, à technique arriérée, et qui ne se trouvait qu'au seuil de son développement industriel. La France restait encore un pays semi-agricole, à industrie relativement peu développée, pays plutôt artisan et banquier que commerçant et industriel. La nature et l'intensité du trafic entre les deux pays devaient nécessairement s'en ressentir. La France exportait en Russie surtout des produits de consommation direct et des produits dits de luxe. En 1913, par exemple, 25 à 30 % de toutes les *exportations* françaises en Russie étaient constitués par les fruits de table, les vins, liqueurs et eaux-de-vie, les articles de parfumerie, les tissus de soie et de laine, les fourrures préparées, les bibelots, etc. 35 % environ des exportations étaient formés par les matières premières et les produits mi-fabriqués, comme, par exemple, les peaux et cuirs, les laines, les fils de coton, les métaux non-ferreux, les produits chimiques, etc. L'outillage ne venait en tout que pour 12 % (machines, pièces détachées, instruments,

appareils de précision). Le reste des exportations, de 25 % environ, était également constitué par des articles de consommation directe. L'on est frappé de voir, dans cette liste, la place aussi modeste qu'occupent les exportations purement industrielles.

Les importations françaises de Russie consistaient presque exclusivement en matières premières. La Russie détenait un quasi-monopole pour le ravitaillement en matières premières de certaines industries françaises (l'industrie linière du Nord, par exemple). Si l'on consulte les statistiques officielles de la douane française pour l'année 1913, dont les données ne concordent d'ailleurs point avec celles des statistiques officielles russes, l'on voit que la France a importé de Russie, au cours de l'année en question, des marchandises pour une valeur globale de 458 millions de francs. A la tête de ces importations se trouvait le lin, pour une somme de 102 millions de francs (23 %); venaient après : les céréales (froment, orge, avoine, maïs), pour une somme de 82 millions (19 %); les bois, pour 39 millions (18,4 %); les métaux précieux, dont surtout le platine, pour 31 millions (6,8 %); les huiles minérales, essences, pétroles, pour 35 millions (6,5 %); puis les articles divers comme les peaux, le chanvre, le tabac, les minerais de manganèse, les légumes secs, le caviar, les crustacés, etc. Les trois grands articles d'importation russe en France furent donc, avant la guerre, le lin, les céréales et les bois.

En ce qui concerne le lin russe, la France était son plus grand consommateur étranger, venant avant la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Belgique, etc. La Russie ravitaillait de son lin presque 75 % de l'industrie linière de l'Europe occidentale; pour la France, ce pourcentage se montait à 80-85 % environ (1). La consommation globale de lin par l'industrie française d'avant-guerre pouvait être

(1) Professeur A. Nolde, « L'exportation du lin en France », Moscou 1925.

évaluée, en moyenne, à 85.500 tonnes par an, au cours des années 1904/1908 et à 84.200 tonnes au cours des années 1909/1913. Or, la production nationale française n'en pouvait fournir que 12.000 à 16.000 tonnes par an. Chaque année, la France importait donc de Russie de 68.000 à 72.000 tonnes de lin qui constituaient la grande base, la base unique, pourrait-on dire, des matières premières pour l'industrie du Nord. Les importations venant d'autres pays (Angleterre, Belgique) étaient tout à fait insignifiantes. Étant donné que le lin russe fournit un produit plus lourd et plus grossier que le lin de l'Europe occidentale, les 80-85 % des matières premières de provenance russe n'alimentaient en réalité que 75 % environ des broches de l'industrie française. Mais, même ce pourcentage montre suffisamment l'importance exceptionnelle que possédait pour l'industrie linière de la France le marché de matières premières russe.

Pour *les céréales*, la France tenait un rang plus modeste parmi les pays importateurs de céréales russes. Elle venait après l'Allemagne, la Hollande, l'Italie et l'Angleterre et ne recevait que 7 à 8 % du blé russe exporté. L'intérêt relativement restreint que la France portait au blé russe, d'excellente qualité pourtant et à transport facile (par les ports français de la Méditerranée), s'expliquait par des raisons de politique commerciale. » Vers 1861, au moment où l'on a commencé à faire l'exportation des blés de Russie — écrit le professeur Liachtchenko (1) — la France, ayant depuis peu cessé d'exporter elle-même des céréales en Angleterre, était en train d'augmenter ses importations. » Ce n'était point que la superficie semencée, en France, eût diminué; bien au contraire, la production de quelques espèces, du froment notamment, a même augmenté. Mais c'était la consommation intérieure de la France qui augmentait plus

(1) Professeur P. Liachtchenko, « *Le commerce des blés entre la France et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques* », Moscou 1925.

vite encore. En 1892 l'enquête agricole décennale constata que « les besoins de la consommation s'accroissaient plus rapidement que la production... La France était un pays importateur de blé; elle le devenait de plus en plus ». Jusque là, la Russie participait activement à l'importation française et, pour le froment par exemple, elle envoyait en France jusqu'à 22 % de toute son exportation, formant jusqu'à 25 % de l'importation française de ce produit.

Cette situation changea pourtant depuis 1885. La France, dans le but de se protéger contre l'afflux des blés étrangers et, surtout, dans le but de raffermir les liens économiques unissant la métropole à l'Algérie et à la Tunisie, éleva ses droits d'entrée sur les blés étrangers, de 60 centimes par quintal en 1881, à 3 francs en 1885, puis à 5 francs en 1887 et finalement à 7 francs en 1894. Le froment venant d'Algérie et de Tunisie ayant été exempt de droits d'entrée, les exportations des autres pays, et notamment de la Russie, vers la France on considérablement diminué. Cependant, les blés russes, empêchés, par les droits élevés, de venir en grandes quantités dans l'exportation spéciale n'en pénétraient pas moins sur le marché français sous forme « d'admission temporaire ». Les blés russes formaient, en effet, plus de 60 % de tous les blés importés en France par « admission temporaire ». Le marché français pouvant très difficilement se passer du blé russe et surtout de son froment, les céréales de Russie, importées par voie directe ou par « admission temporaire », formaient une partie très importante de toutes les céréales entrant en France.

Pour le bois, troisième des grands produits d'importation russe en France, celle-ci tenait un rang de premier ordre dans l'exportation globale du bois russe. La Russie fournissait chaque année à la France jusqu'à 50 % de ses importations des bois. Dans cette part, 30 % environ revenaient à l'industrie forestière des régions qui, après la guerre, devaient se retrouver dans des pays indépendants

(Pologne, Finlande) et 20 % aux régions qui sont actuellement comprises dans l'Union soviétique.

La Russie, malgré la faible importance de sa quote-part globale dans les importations françaises, jouait cependant, dans certains domaines, le rôle de principal fournisseur de la France. Ainsi, outre les produits déjà étudiés, la Russie fournissait à la France 40 % de toute son importation d'œufs et de volailles, 50 % de légumes secs, 20 % de peaux brutes, etc.

En résumé, l'on peut distinguer nettement dans les importations françaises de Russie deux groupes différents, d'importance numérique à peu près égale : *le groupe des matières premières*, avec le lin, les bois, les huiles minérales (dont le rôle est encore très effacé), les peaux, le chanvre, les métaux, etc.; et *le groupe des produits d'alimentation*, avec les céréales, les légumes secs, les œufs, la volaille, le caviar, les crustacés, etc.

La balance commerciale des échanges franco-russes a toujours été très défavorable pour la France. D'après les données de la statistique officielle française le rapport entre les exportations françaises en Russie et les importations russes en France était de 1 : 8,2 en 1911, de 1 : 6,9 en 1912 et de 1 : 5,4 en 1913. Cependant, ce déficit de la balance commerciale était largement comblé par les revenus des capitaux français placés en Russie, soit sous forme d'emprunts, soit sous forme d'investissements industriels. Par conséquent, malgré une balance commerciale déficitaire, la balance des comptes entre la France et la Russie se soldait constamment, avant la guerre, par un actif en faveur de la France.

La guerre de 1914 vint bouleverser profondément les échanges franco-russes. En 1915, le gouvernement impérial interdit toute importation d'articles de luxe et, notamment, de vins, fourrures et parfumerie. L'exportation française en Russie fut, de ce fait, amputée de la plus grosse partie de ses marchandises. D'ailleurs, très vite,

tout le commerce extérieur des pays belligérants fut subordonné aux besoins de la défense nationale et les échanges économiques normaux cessèrent presque complètement.

Après la révolution de février 1917, le gouvernement provisoire, dans l'intention de procéder à une réforme générale de la politique commerciale de la Russie, dénonça tous les traités de commerce conclus par l'Empire tsariste avec les pays étrangers. Cependant, la durée éphémère du Gouvernement Provisoire ne lui a guère permis que ce déblaiement de terrain. Ce fut le gouvernement bolcheviste qui, après Octobre, devait entreprendre une vaste et profonde réorganisation du commerce extérieur par la création de l'institution du monopole d'Etat.

CHAPITRE II

LA NON-RECONNAISSANCE DES SOVIETS ET LE COMMERCE ENTRE LA FRANCE ET L'U.R.S.S.

La révolution bolcheviste proclama le triomphe du principe de l'économie rationnelle. A la production anarchique du monde capitaliste, elle opposa l'idée d'une économie dirigée et organisée d'après un plan logique et rationnel, plan conforme aux principes de la science moderne. L'Etat, centre intelligent de la vie nationale, allait réorganiser les différentes branches de la vie économique, tant au point de vue de la production, qu'à celui de la circulation des richesses.

Le problème de la circulation des biens prenait une importance toute particulière lorsqu'il s'agissait du commerce extérieur, des relations entre le marché de la Russie révolutionnaire et ceux des pays capitalistes. La liberté du commerce aurait eu pour effet de soustraire le marché intérieur de la Russie à l'emprise immédiate de l'Etat, de remplacer l'organisation harmonieuse et équilibrée par une concurrence anarchique. En outre, la porte grande ouverte aux cornes d'abondance européennes et américaines risquait de créer la brèche dangereuse par laquelle les flots de marchandises « capitalistes », une fois passées, auraient pu noyer, tout à fait pacifiquement, les plantes encore chétives de la révolution. L'Etat se devait d'intervenir. Son intervention, empirique d'abord, ne trouva sa forme définitive qu'après plusieurs tâtonnements, qu'après des années de recherches.

Le premier décret du Conseil des Commissaires du Peuple en matière du commerce extérieur fut surtout une mesure de contrôle général et d'organisation administrative. A ce point de vue, il ne différait guère de plusieurs décrets semblables publiés pendant la guerre par les gouvernements de presque tous les pays belligérants. Ce décret, du 29 décembre 1917, ne mentionnait encore ni la nationalisation, ni le monopole du commerce avec l'étranger, mais institua simplement un régime de licences pour l'importation et l'exportation. « Les licences pour l'exportation à l'étranger et pour l'importation de l'étranger en Russie — stipula le décret — sont délivrées exclusivement par la Direction du Commerce extérieur au Commissariat du Peuple pour le Commerce et l'Industrie. Toute opération d'exportation ou d'importation sans les dites licences sera considérée comme de la contrebande et poursuivie avec toute la rigueur des lois de la République ». L'Etat exerçait un droit de contrôle seulement. Tout citoyen pourvu d'une licence pouvait librement se livrer aux opérations du commerce extérieur.

L'originalité de la conception soviétique du commerce extérieur ne devait s'affirmer que plus tard, dans un décret postérieur, datant du 22 avril 1918. La nationalisation, mais non encore le monopole, du commerce extérieur soviétique est née avec ce décret. Les premiers mois de l'année 1918 forment l'époque la plus féconde de la législation révolutionnaire. Après les banques et les transports, la nationalisation embrassa la grande industrie qui devait désormais être dirigée par de puissants trusts d'Etat strictement centralisés. Le commerce extérieur, moins encore que toute autre branche de l'activité nationale, ne devait échapper à la loi commune. Le décret du 22 avril 1918 vint lui fournir son nouveau statut juridique, défini dans les termes suivants : « Tout le commerce extérieur est nationalisé. Les opérations commerciales pour l'achat et la vente de divers produits (de l'industrie extractive, manufacturière ou de l'agriculture), comme les transactions commerciales avec les Etats étrangers

ou les entreprises commerciales étrangères sont effectuées, au nom de la République russe, par les organes spécialement désignés à cet effet. Toute transaction commerciale avec l'étranger, pour l'exportation aussi bien que pour l'importation, effectuée en dehors de ces organes, est interdite ».

Ce décret, par la rigueur de ses termes, semble, à la fois, avoir nationalisé le commerce extérieur et en avoir attribué le monopole à l'Etat; en réalité il n'en fut point ainsi. Lénine écrivait le 29 avril, donc après la promulgation du décret, qu'il fallait encore préparer le monopole d'Etat du commerce extérieur par le renforcement et la stabilisation des monopoles particuliers sur le blé, le cuir, etc. Le jeune Etat soviétique ne possédait pas encore la certitude de pouvoir aborder d'emblée, avec succès, une tâche aussi formidable. Il admettait donc volontiers le concours de capitaux privés au commerce extérieur, à condition que ceux-ci acceptassent son contrôle sur toutes leurs opérations. Ainsi, par exemple, les paiements à faire à l'étranger, par les commerçants privés, devaient être effectués par l'intermédiaire d'une Caisse spéciale d'Etat; de même, les sommes venant de l'étranger en paiement des exportations russes s'acheminaient vers les commerçants par le canal de la même Caisse. La tolérance du capital privé s'exprima, en outre, dans le fait que le Commissariat du Peuple au Commerce et à l'Industrie sollicita officiellement le concours, à ses travaux, du Syndicat des Commerçants russes. Des délégués de ce Syndicat vinrent, en effet, collaborer au Conseil du Commerce extérieur.

Le gouvernement bolcheviste, ainsi armé de sa nouvelle organisation du commerce, solidement blindé contre la concurrence étrangère sur son marché, s'apprêtait à reprendre les échanges avec le monde extérieur. Or, pour commercer, il fallait être deux. Et le monde extérieur, précisément, s'ingéniait avec acharnement à créer autour de la Russie un vide à peu près parfait. « Fils de fer barbelés », « politique d'encerclement » — ce fut l'époque de l'interven-

tion et du blocus, l'époque de la guerre civile. Les échanges entre l'Europe et la Russie soviétique (échanges bien indirects) furent ceux des peuplades les plus primitives, car ils consistaient surtout en butins de guerre pris par les Rouges sur les différentes armées blanches, butin composé d'armes, d'équipement et d'approvisionnement venant d'Angleterre ou de France. Le véritable monopole du commerce extérieur était alors exercé... par les contrebandiers, mais, évidemment, dans des proportions assez modestes. Pratiquement, le commerce entre la Russie soviétique et le reste du monde, pendant les années 1918 et 1919, fut inexistant. Le décret du 22 avril 1918 resta donc inappliqué faute d'objet. La valeur de la législation soviétique sur le commerce extérieur ne devait être que purement théorique aussi longtemps que le blocus contre la Russie était maintenu.

La politique de l'intervention alliée en Russie a fait faillite. Les puissances de l'Entente durent reconnaître l'évidence de leur échec : elles n'ont pas réussi à réduire par la force des armes le pouvoir soviétique. Dès lors, il fallait traiter avec lui. Ni politiquement, ni économiquement, la communauté des peuples ne pouvait rentrer dans l'état d'équilibre sans la participation active, sans la collaboration de l'immense pays des Soviets. Source d'innombrables matières premières et vaste marché d'exportation, la Russie, à ce double titre, était organiquement enchaînée dans le système général de l'économie mondiale. Vouloir ignorer ou saboter, à la longue, le fonctionnement normal d'un rouage aussi important, menaçait de contribuer à la perte de tout le mécanisme, nécessairement solidaire. Les puissances européennes ne nourrissaient point d'hostilité à l'égard de la Russie, elles n'en voulaient qu'aux bolchevistes. Au début, après la révolution d'Octobre, croyant le pouvoir soviétique éphémère, elles employèrent tous les moyens à leur portée pour précipiter sa perte; celle-ci, pourtant, ne vint pas, les Soviets s'avéraient d'une vitalité insoupçonnée. Désormais, étant donné que la situation politique en Russie semblait stabilisée, une attitude d'expect-

tative ne pouvait que très difficilement se justifier. Tous les « cordons sanitaires », toutes les animosités politiques étaient totalement impuissants contre les inébranlables lois économiques. Aucun pays d'Europe ou d'Amérique ne pouvait sincèrement se vanter de pouvoir rester indifférent à la question russe. Les besoins de la Russie étant très grands et la révolution y ayant fait table rase de toutes les traditions économiques d'avant-guerre, ce pays se présentait au commerce international comme un vaste terrain vierge, non exempt de certains dangers, mais plein de promesses pour des explorateurs intrépides, souples et non dépourvus d'initiative.

Le 16 janvier 1920, le Conseil suprême de l'Entente, sous la pression des nécessités économiques, décida la levée du blocus de la Russie. En conformité avec cette décision, le gouvernement français annonça son intention de reprendre les relations commerciales avec le *peuple* russe. Il était bien spécifié qu'il s'agissait uniquement et exclusivement du peuple russe, le gouvernement soviétique devant être, pour l'avenir comme pour le passé, ignoré de la manière la plus absolue. Un tel programme, s'il devait être appliqué à la lettre, posait un problème du genre de la quadrature du cercle. En effet, tout commerce entre nations suppose, à des degrés différents, l'immixtion des pouvoirs publics. Ne fut-ce que pour la délivrance et le visa de passeports et de documents de navigation, les puissances alliées et leurs ressortissants allaient se trouver en présence des actes administratifs soviétiques dont l'on était obligé de reconnaître la validité, en reconnaissant, par conséquent, la régularité du pouvoir dont ces actes émanaient. Mais en dehors de ces difficultés d'ordre plutôt secondaire, le grand obstacle qui se dressait devant le commerce « avec le peuple russe » était le fait que ce commerce se trouvait précisément monopolisé entre les mains du gouvernement que l'on voulait ignorer. Le manque de logique était manifeste. Mais aussi, en réalité, la résolution hybride du 16 janvier 1920 n'a-t-elle point prétendu trouver une solution harmonieuse du

problème russe. Elle n'était qu'un compromis qu'une juxtaposition de deux politiques, au fond, contradictoires. L'Angleterre était bien décidée à entamer des relations commerciales avec les Soviets, les formes lui importaient peu; la France, par contre, maintenait obstinément son refus de reconnaître, d'une manière même indirecte, le gouvernement de Moscou.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il fallait avoir recours aux subterfuges. Les Puissances alliées décidèrent donc d'entamer des négociations commerciales non point avec le gouvernement soviétique, mais avec les coopératives russes, par l'intermédiaire de leur organe central, le « Centrosouyouz ». Les coopératives de consommation se groupèrent ainsi, pour les besoins de la cause, en un syndicat dont la raison sociale était « ARCOS » (All Russian Co-operative Societies) et ce syndicat devait procéder aux achats, sur les marchés extérieurs, pour le compte de ses sociétaires-consommateurs, achats qui consistaient, en outre, en wagons de chemin de fer et en locomotives. En échange de ses objets fabriqués, l'Europe s'attendait à recevoir des coopératives russes des matières premières et des produits agricoles. Ce trafic devait être soumis à un contrôle extrêmement rigoureux et allait s'exercer par certain ports déterminés seulement. Les achats faits aux coopératives ne pouvaient être transportés que par navire battant pavillon du pays acheteur, et, d'aucune manière, les transactions commerciales ne devaient donner lieu à la sortie de ressortissants soviétiques hors la frontière russe.

Sur l'initiative du Conseil Suprême Economique, des négociations furent ouvertes, le 8 avril 1920, à Copenhague entre M. Krasine, membre du Collège du Commissariat des Affaires étrangères, mais considéré comme délégué de l'Union panrusse des coopératives, et MM. Wise, du Hâlgouët et de Chevilly, membres du Comité permanent du Conseil Suprême Economique. Dans la pensée des Alliés, et surtout d'après l'opinion du gouvernement français, les échanges

avec la Russie devaient se borner à un simple troc : marchandises contre marchandises, presque sans aucune intervention de monnaie. Or, au cours des négociations, un fait extrêmement simple, et dont on pouvait déjà se douter depuis longtemps, se révéla : la Russie ne possédait, pour ainsi dire, point de marchandises à offrir en échange des achats qu'elle désirait faire. Du coup, un problème redoutable surgit sur le mode de paiement des achats soviétiques. Les Russes proposaient de l'or, en monnaie ou en lingots. Mais cet or provenait des confiscations faites à la Banque d'Etat ou aux autres établissements de crédit; l'accepter, équivalait à confirmer implicitement la régularité de son acquisition. D'autre part, cet or formait une partie de la fortune mobilière russe qui, comme la fortune de tout débiteur, constituait le gage général de ses créanciers. Permettre et même contribuer à la dilapidation, ou seulement à la diminution de ce gage, c'était aller à l'encontre des intérêts les plus élémentaires des créanciers de la Russie; or, les Alliés, la France avant tous autres, en était une précisément. Du reste, l'échange contre l'or, en épuisant les réserves de la Russie, n'aurait pas pu durer longtemps. Le gouvernement français s'opposa donc énergiquement à toute transaction commerciale susceptible d'entraîner une sortie de l'or de Russie. Les banques ne devaient sous aucune forme accepter en paiement la monnaie russe ou l'or provenant du pays des Soviets. Ce fut ce que les bolchevistes surnommaient « le blocus de l'or ». En effet, étant donné que la Russie soviétique ne disposait d'aucun autre moyen de paiement en dehors de l'or, le refus catégorique de l'accepter la mettait dans une situation presque sans issue. Le blocus qui avait été officiellement levé en janvier 1920, n'en devait pas moins persister encore quelque temps, faute de moyens de paiement acceptables par les Puissances de l'Entente. La tentative de renouer des rapports commerciaux avec le peuple russe, par le canal des coopératives, essuya ainsi un échec complet.

A partir de cette époque, une divergence commença à se mani-

fester entre la politique anglaise et française à l'égard de la Russie. Londres s'était imposé la tâche d'arriver à un accord avec le gouvernement soviétique par tous les moyens; la France n'acceptait une conversation que sous certaines conditions déterminées. Pourtant la politique d'intransigeance avait déjà reçu plus d'un coup mortel !... Certains hommes politiques, des plus éminents, ne cachaient point leur inquiétude à la vue de la politique russe du Quai d'Orsay. M. Barthou, notamment, alors président de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, prononça, encore le 25 mars 1920, un discours retentissant qui fit sensation. « Nous ne savons pas grand'chose sur la Russie — dit M. Barthou. — Si je suis peu renseigné sur le présent et si je n'ai pas la prétention de deviner l'avenir, je suis malheureusement renseigné sur le passé et je dois dire que, sur le passé, nous avons été trompés, parce qu'on s'est trompé. Nous avons été trompés et la vérité commence à se faire jour. On a fait une politique dont il n'est personne qui, dans son for intérieur, ne reconnaisse à l'heure actuelle qu'elle a été une politique malheureuse. » Et, après avoir résumé l'état de négociations engagées par la plupart des Puissances alliées et associées avec les Soviets, M. Barthou jeta à la Chambre ces paroles significatives : « Alors, Messieurs — dit-il — prenons-y garde au point de vue de la protection de nos intérêts, prenons-y garde aussi au point de vue de notre autorité; sûrement nous viendrons les derniers, mais je ne voudrais pas que nous risquions d'arriver trop tard. »

Cet avertissement n'eut pas d'effet. La France, a dit un député n'a point hâte de prendre le train pour Moscou. Elle abandonnait aux autres ce voyage assez risqué. Elle abhorrait le voyage vers l'inconnu, les relations dépourvues d'une base solide rejoignant juridiquement le présent au passé. La France exigeait une situation nette. Aucune sécurité pour l'avenir ne lui semblait possible tant que le gouvernement soviétique n'avait reconnu formellement

les obligations de la Russie impériale. Réglons d'abord le passé — disait le Quai d'Orsay — et ce n'est qu'après que l'on pourrait renouer des relations commerciales et autres avec les Soviets. Non point, répondait la Dawning-Street, renouons d'abord des relations commerciales avec la Russie soviétique et puis on pourra régler, peu à peu, le passé. Toute révolution a toujours commencé par faire table rase des droits acquis; le rétablissement de ceux-ci ne peut résulter que d'une œuvre lente et difficile. Ne sacrifions donc pas nos intérêts réels et immédiats à un passé dont la valeur est assez chimérique. Commençons par le plus facile et le plus profitable !...

Le 26 avril 1920, le Conseil Suprême, à sa session de San-Remo, décida, sous la pression de l'Angleterre, d'ouvrir à Londres des négociations commerciales avec, cette fois, les délégués officiels du gouvernement soviétique. La chose n'était guère difficile. M. Krasine, avec moins de peine encore que le célèbre Maître Jacques de Molière, cuisinier-cocher de Harpagon, se transforma de délégué des coopératives en délégué du gouvernement. Les négociations commencèrent à Londres le 30 mai et furent menées par le Conseil Economique. Cependant, les membres français de ce Conseil, MM. du Halgouët et Avenol, n'y assistaient qu'en qualité d'observateurs seulement. Paris fut plus hostile que jamais aux Soviets. Le gouvernement français déclara officiellement son intention de faire saisir par la justice ou de frapper d'opposition, au nom des créanciers de la Russie, toutes valeurs et titres déposés à l'étranger par le gouvernement bolcheviste ou ses organes en garantie de paiement de commandes ou d'achats soviétiques. M. Krassine ayant signé à Stockholm, avec un grand consortium privé d'industriels, une convention d'achat de marchandises, et le gouvernement suédois ayant garanti l'insaisissabilité de l'or soviétique importé en Suède en paiement de ces achats, le gouvernement français protesta officiellement, le 4 juin 1920, auprès du gouvernement suédois contre cette convention et le consul de France à Stockholm intenta une

action en justice, au nom des porteurs de fonds russes, en vue de la saisie de l'or provenant de Russie.

Cette politique commerciale de la France se révéla très vite parfaitement inopérante. Un « blocus de l'or », comme un blocus en général, n'est efficace qu'à condition d'être strictement appliqué par la communauté des Etats intéressés. Dans le cas contraire, il conduit très vite à l'isolement économique non point de l'Etat bloqué, mais de celui qui prétend instituer le blocus. Du moment que l'Angleterre et, sous son instigation, les Etats baltes reprirent les échanges avec les Soviets, l'intransigeance de la France n'eut d'autre effet que de l'écarter systématiquement du marché soviétique. Les divergences entre le point de vue français qui se réclamait de l'équité et le point de vue britannique qui se contentait du commerce devinrent telles que la France rappela ses délégués des négociations de Londres. Finalement, le Conseil suprême économique dut être entièrement dissout faute de pouvoir arriver à une entente entre les alliés eux-mêmes. L'Angleterre, de plein accord avec l'Italie, engagea alors des négociations qui devaient promptement aboutir au rétablissement des relations commerciales avec les Soviets; la France, par contre, répondit par la reconnaissance du gouvernement de Wrangel.

La triste fin de l'aventure de Wrangel est assez connue. Quant tout espoir de renverser le pouvoir soviétique eut été perdu, la France se retrouva hors du courant des échanges économiques avec la Russie. Pourtant, plus encore qu'avant la guerre, un trafic entre les deux pays semblait être indiqué par le caractère même de leur situation économique. Car les deux alliés d'avant-guerre, les adversaires acharnés du temps de l'intervention, purent constater facilement qu'ils avaient changé tous les deux, au point de vue de la structure de leur économie nationale.

La France, d'un pays semi-agricole et artisanal, se transforma en grande puissance industrielle. Le retour à l'économie française

du fer de la Lorraine la dota de la plus puissante base métallurgique de l'Europe. L'industrie chimique, débile avant la guerre, devint une branche robuste et énergique de l'activité nationale. Le retour à la France de l'industrie textile d'Alsace, l'essor pris pendant la guerre par la métallurgie, les constructions mécaniques, l'industrie automobile et autres contribuèrent également à changer de tout en tout la face de l'économie française. L'épargne ayant été compromise par la guerre, des capitaux innombrables consommés pour la défense nationale, la France, pour longtemps, devait se transformer de banquier en industriel. Les perturbations économiques d'après-guerre, l'élargissement momentané du marché intérieur par suite de la reconstruction des régions dévastées, ne lui pouvaient point faire perdre de vue le problème classique qui se posait devant tout grand pays industriel : le problème des matières premières et des débouchés. La France pouvait-elle, par conséquent, se désintéresser du marché russe ?...

La Russie soviétique, certes, après la grande guerre, après les interventions étrangères et la guerre civile, présentait le triste spectacle d'un pays ruiné et dévasté. Mais, des pays dévastés, l'Europe en a connu beaucoup après 1918. Le relèvement, la reconstruction économique n'était qu'une affaire de temps et de moyens financiers. Dans un avenir qui, raisonnablement, ne pouvait être très éloigné, la Russie paraissait devoir être en mesure de reprendre son rôle de fournisseur de matières premières à l'industrie française qui en ressentait un besoin de plus en plus pressant. D'autre part, le marché russe pouvait déjà, à l'époque, servir de débouché aux produits manufacturés français. Il est vrai que la Russie soviétique n'allait plus importer de France les mêmes articles que la Russie tsariste, donc ni de vins, ni de soieries, ni de parfums, ou fourrures de luxe. Mais, par contre elle désirait acheter des rails, des locomotives, des machines agricoles, des produits pharmaceutiques, des colorants, des automobiles, des chaudières, en un mot tout cela précisé-

ment que l'industrie française d'après-guerre pouvait et avait intérêt à lui fournir.

Cependant, la reprise des échanges normaux avec la Russie exigeait le règlement préalable, ne fût-ce que par un simple *modus vivendi* provisoire, d'un ensemble de questions juridiques touchant au caractère même du pouvoir soviétique, car le commerce avec le pays des Soviets ne pouvait aucunement se faire en dehors de ce pouvoir. Le 11 juin 1920, un décret du Conseil des commissaires du peuple transforma le Commissariat au commerce et à l'industrie en Commissariat du peuple pour le commerce extérieur (Vniechtorg). A ce moment, l'Etat exerçait déjà en fait le plein monopole des transactions commerciales avec l'étranger. Le « communisme de guerre », alors à son apogée, serrait toute la vie économique du pays comme dans des tenailles de fer. La centralisation à outrance était érigée en principe conducteur pour toute l'activité nationale. Pour le commerce extérieur, aucune transaction ne pouvait plus être effectuée sans l'intermédiaire des organes étrangers du Commissariat de Vniechtorg. Dès lors, la question se posait de savoir quel caractère juridique on allait reconnaître à l'étranger à ces organes. Devaient-ils être considérés comme des organisations commerciales privées, soumises au droit commun ?... Devaient-ils, par contre, être traités comme des organes d'une puissance étrangère souveraine ?... Dans la première hypothèse, les biens ou valeurs que ces organes remettaient en paiement de leurs achats pouvaient faire l'objet d'une action en revendication ou d'une saisie formée soit par les anciens propriétaires de ces biens, si ceux-ci avaient été nationalisés chez des particuliers, soit par des créanciers de l'Etat russe, si ces biens avaient été prélevés sur la fortune mobilière de l'Etat (l'or formant partie de l'encaisse de la Banque d'Etat). Dans la seconde hypothèse, ces biens et valeurs devaient rester insaisissables, comme appartenant à une puissance étrangère souveraine. Dans le premier cas, les intérêts des anciens propriétaires et ceux des créanciers de la Russie

étaient sauvegardés, mais, par contre, le commerce avec les Soviets devenait pratiquement impossible. Dans le second cas, le commerce pouvait bien s'établir mais il impliquait, de la part du gouvernement étranger, une reconnaissance tacite du pouvoir soviétique ainsi que de son droit de propriété sur les marchandises nationalisées.

Le gouvernement français se plaça au point de vue des créanciers de la Russie et des anciens propriétaires russes. A la question des possibilités réelles d'un commerce franco-soviétique, question qui commençait à préoccuper de plus en plus sérieusement les milieux d'affaires français, le Quai d'Orsay répondit, le 16 décembre 1920, par l'avis officiel suivant, inséré au *Journal Officiel* : . .

« Il est rappelé qu'il n'existe en France aucune interdiction légale d'entrer en relations commerciales ou financières avec la Russie. Mais, par suite de la non-existence des rapports entre le gouvernement des Soviets et le gouvernement français, ce dernier doit décliner toute responsabilité à l'égard des transactions engagées par des commerçants ou des industriels qui agissent entièrement à leurs risques et périls. Les marchandises en provenance ou à destination de la Russie sont soumises au droit commun. »

Faire du commerce « à ses propres risques et périls » alors que le gouvernement lui-même avait annoncé, à plusieurs reprises, son intention de frapper d'opposition dans toutes les banques les valeurs déposées par les Soviets, alors que les actions en revendication des anciens propriétaires étaient non seulement possibles, mais encore encouragées — un tel commerce, de tels risques devaient effrayer les initiatives les plus hardies. En fait, l'avis du ministère des Affaires étrangères du 16 décembre 1920 consacra officiellement la rupture économique entre la France et la Russie soviétique.

Le gouvernement français essayait en vain de ramener les autres puissances alliées, et surtout l'Angleterre, à son point de vue. Le 25 novembre 1920, le ministre des Affaires étrangères remit à l'ambassadeur de Grande-Bretagne une note dans laquelle il

faisait remarquer au gouvernement britannique combien il « serait difficilement admissible que des rapports économiques nouveaux fussent préparés (avec les Soviets) en écartant délibérément les engagements précédents et en détournant, au profit de nouveaux trafiquants, des valeurs que l'équité commande à laisser à leur vraie destination, c'est-à-dire aux créanciers de la Russie ». Cette thèse qui motiva le « blocus de l'or » ne fut point admise par le gouvernement anglais. Le 16 mars 1921, sir Robert Horn signa avec M. Kras-sine un accord commercial provisoire qui inaugura pour les Soviets l'époque de reconnaissances de facto. Un article additif de l'accord spécifia que « les deux parties contractantes déclarent que toutes les demandes de l'une quelconque des parties ou de leurs nationaux contre l'autre partie au sujet de droits et de biens ou en ce qui concerne les obligations incombant au gouvernement actuel ou aux anciens gouvernements de l'une des deux parties, seront équitablement réglées dans le traité officiel de paix signé ultérieurement ». Tous les droits de l'Etat et des ressortissants britanniques ayant été ainsi expressément réservés, il s'agissait de supprimer les entraves juridiques au commerce anglo-soviétique. Dans ce but, l'article 9 du traité stipula qu'aucune mesure conservatoire ne pouvait être pratiquée par des créanciers russes antérieurs au traité sur les biens mobiliers et immobiliers appartenant à la Russie soviétique et se trouvant sur le territoire britannique. De plus, l'article 13 portait qu'au cas où un tribunal britannique venait à ordonner le séquestre ou la saisie de l'or, de la monnaie, des biens ou titres apportés sur le territoire britannique par les organes commerciaux de la Russie soviétique et qui n'étaient pas la propriété exclusive d'un citoyen britannique, et cela pour le règlement des obligations contractées par le gouvernement soviétique ou ses prédécesseurs avant la conclusion du traité, le gouvernement de Moscou avait le droit de dénoncer le traité sans préavis.

Deux fois, le 31 mars et le 6 avril 1921, le gouvernement fran-

çais adressa des notes au gouvernement britannique lui indiquant, d'une façon amicale, les inconvénients et les dangers mêmes que comportait sa nouvelle politique commerciale à l'égard de la Russie. Etait-il possible — demanda le gouvernement français, le 6 avril — que l'article 9 du traité anglo-russe donnât « aux Soviets toute latitude pour importer en Angleterre, non seulement l'or russe, mais encore tous fonds, garanties et denrées n'étant pas des articles identifiables en tant que propriété du gouvernement britannique ?... Etait-il permis d'en conclure que cet article visait toutes les valeurs de cette sorte, même si elles étaient identifiables en tant que propriété des ressortissants étrangers » ?...

A cette question, la jurisprudence anglaise se chargea vite de donner une réponse claire. Dans la célèbre affaire Luther contre Sagor, où il s'agissait d'une action en revendication intentée par un ancien propriétaire de biens confisqués, biens vendus par la société Arcos à un ressortissant britannique, la Cour d'Appel de Londres, par son arrêt du 12 mai 1921 (1), débouta purement et simplement le demandeur. La Cour, fixant définitivement la jurisprudence, estima qu'il y avait lieu de « traiter les actes du gouvernement soviétique avec tous les égards dus aux actes d'un Etat souverain dûment reconnu, et que, accomplis par le souverain légitime, ces actes échappaient complètement et sans réserves à la censure des cours et tribunaux du Royaume-Uni ».

Le gouvernement français s'émut de cette décision de la Cour de Londres et adressa, le 25 mai 1921, une nouvelle note à l'Angleterre contenant des protestations et des réserves formelles des droits des ressortissants français. Mais, de toute évidence, ce monologue de notes ne pouvait avoir que des succès exclusivement oratoires. L'économie l'emportait visiblement sur la politique.

(1) Clunet, 1921, p. 987, Law Times Journ. 150, p. 359.

Le premier train pour Moscou emmenant vers le pays des Soviets des diplomates « capitalistes » était parti de Londres. Mais il ne devait pas rester longtemps seul. Les Allemands, inquiets de leur absence sur un marché dont ils avaient une si grande expérience, s'empressèrent de suivre l'exemple de l'Angleterre. Le 6 mai 1921, ils signèrent, eux aussi, un accord commercial avec la Russie soviétique, accord qui, bien que ne contenant pas une reconnaissance de jure du gouvernement soviétique, constituait néanmoins, par sa forme et son contenu, un véritable traité diplomatique conclu entre deux gouvernements dont les qualités n'étaient contestées par aucun d'entre eux.

La course aux accords avec les Soviets était désormais déclenchée. Suivant la voie de l'Angleterre et en prenant l'accord anglo-soviétique pour modèle, une grande partie des Etats européens entamèrent des négociations avec le gouvernement de Moscou. Le 2 septembre devait être signé l'accord russo-norvégien, le 31 septembre, l'accord russo-italien. De plus en plus nombreux, des trains partaient, de tous les points de l'Europe, pour la capitale soviétique et cela sous la bénédiction paternelle du Premier ministre britannique. Un large courant d'activité économique internationale allait être dirigé vers la Russie. On projetait des consortium, des syndicats de peuples pour la collaboration avec les Soviets. L'opinion publique française s'en est émue à juste titre. La France ne risquait-elle pas d'arriver trop tard?... M. Poincaré, dans la *Revue des Deux Mondes*, du 15 juillet 1921, écrivait : « Nous avons un intérêt capital à observer ce qui se passe en Russie et à nous tenir prêts. Supposons qu'un grand consortium se fonde pour exploiter les chemins de fer, les voies navigables, les postes et télégraphes, les forêts, la houille blanche et que la France soit absente ! Le bolchevisme ne s'en portera ni plus ni moins mal et nous serons, pour de longues années, expulsés du plus vaste marché de l'univers. Interdisons au monde d'entrer en Russie jusqu'à ce que le bolchevisme meure de

sa belle mort, rien de mieux. Mais si le monde ne nous écoute pas et si, malgré nous, il va à Moscou, devons-nous éternellement nous lamenter seuls sur le bord du chemin? La temporisation n'est pas une politique ».

Tandis que la France, seule, « se lamentait sur le bord du chemin », les échanges entre la Russie soviétique et le reste du monde progressaient lentement mais sûrement. Au « communisme de guerre », ce régime d'une forteresse assiégée, selon la définition de Trotski, suivit la nouvelle politique économique, la fameuse NEP. Lénine voulut donner un libre essor au développement et à la croissance des forces économiques du pays. L'industrie et l'agriculture commencèrent à se relever, les villes se repeuplèrent. Le commerce extérieur devint une des fonctions les plus importantes de la vie économique. Le pays avait besoin de beaucoup de produits étrangers, mais, par contre, il pouvait déjà offrir plusieurs marchandises en échange.

Un décret du Conseil des commissaires du peuple, du 11 mars 1921, refondit encore une fois l'organisme du commerce extérieur, dans le but de lui donner plus de souplesse. Le premier article de ce décret affirma officiellement, pour la première fois, le principe du monopole d'Etat du commerce extérieur. Cependant, ce monopole ne devait plus s'exercer, comme au temps du communisme de guerre, par une institution centrale et unique. Désormais, plusieurs organes étatiques, comme les coopératives, les grands trusts ou les sociétés mixtes, reçurent le droit d'exporter et d'importer, sous le contrôle du Commissariat au commerce extérieur, toutes marchandises pour leurs propres besoins. Le volume du commerce extérieur soviétique devait s'en ressentir très rapidement.

La première entrée des marchandises étrangères en Russie soviétique datait du 18 avril 1920 et eut lieu par le port de Revel, en transit par l'Esthonie (le traité de paix entre la Russie soviétique et l'Esthonie fut signé le 2 février de la même année). Mais l'année

1920 fut encore une année de guerre civile et de « blocus de l'or » ; aussi, les échanges de la Russie avec le monde extérieur étaient-ils insignifiants et n'atteignaient que 0,5 % du volume de 1913. En 1921, une activité plus grande commença à se manifester dans le trafic soviétique, activité qui s'intensifia surtout après la conclusion des traités anglo-soviétique et germano-soviétique. La Russie importait des produits alimentaires, des textiles, des articles métallurgiques, des machines, du charbon, des vêtements des médicaments, etc. Elle exportait surtout des matières premières et le volume de ses exportations n'atteignait que le quart du volume de ses importations. Les échanges globaux de la Russie formaient, en 1921, 5,9 % seulement de leur niveau d'avant-guerre, mais néanmoins, ils accusaient déjà une tendance nette à l'augmentation. Parmi les pays fournisseurs des Soviets au premier rang se trouvait l'Angleterre, avec 35,2 % de toutes les importations en Russie; l'Allemagne tenait le deuxième rang avec 24 %. Venaient ensuite les Etats-Unis (15,8 %), la Suède et la Norvège (à 10 %), l'Italie, les pays limitrophes, etc. La France fit presque défaut. Contre 324.000 tonnes de marchandises anglaises elle en importe en Russie 2.700 tonnes seulement. Dans les ports soviétiques, et à Petersbourg surtout, le trafic devenait de plus en plus animé; des centaines de bateaux battaient pavillon anglais, allemand, danois, italien, etc. Seul le pavillon français était complètement absent.

Ce fut donc aux milieux d'affaires français de s'inquiéter. Industriels et commerçants ne pouvaient envisager sans crainte cette carence de la France sur un marché d'un avenir indiscutable. Les grands ports français, Marseille en premier lieu, ressentaient très vivement l'arrêt quasiment total du négoce avec la Russie soviétique. En 1913, le port de Marseille importa de Russie 550.000 tonnes de marchandises et y exporta 55.000 tonnes; le port de Dunkerque, dans la même année, importa de Russie 271.000 tonnes. Or, ce trafic disparu ne fut remplacé par aucun autre et, cependant,

la marine marchande française traversait une période de crise très grave. Les initiatives privées devaient donc se mettre en action.

Le 3 janvier 1922 la Chambre de commerce de Marseille émit, sur l'initiative de son président, M. Hubert Giraud, une délibération dans le sens de la nécessité du rétablissement des relations commerciales avec la Russie soviétique. « Nous ne pourrions pas sans danger — écrivait M. Hubert Giraud — conserver seuls et indéfiniment, vis-à-vis de la Russie, une attitude de réserve absolue qui serait interprétée à tort comme de l'hostilité. Il faut retablir en Russie le crédit, le commerce, l'industrie, les transports et reprendre avec elle des relations et des échanges. La France doit y travailler de concert avec ses alliés et même avec ses anciens ennemis ». Ce point de vue se frayait le jour dans les milieux industriels et commerçants toujours plus nombreux. M. Nicolle, président du Comité lnier de France, représentant de cette branche extrêmement importante de l'industrie française qui, avant la guerre, avait été ravitaillé presque exclusivement en matières premières russes, déclara le 22 février 1922 : « Le facteur qui, à mon sens, domine toute notre industrie, c'est l'approvisionnement en matières premières. Les pouvoirs publics doivent envisager les moyens de lui faciliter cet approvisionnement qui ne sera jamais complet qu'avec le concours très large de la Russie ».

Plusieurs Chambres de commerce, à l'exemple de celle de Marseille, élevèrent leur voix dans un débat qui, tout en étant d'ordre économique, restait intimement lié à la politique générale du pays. La délibération de la Chambre de commerce du Havre (février 1922) est particulièrement intéressante par la qualité de ses arguments :

« La Chambre de commerce du Havre — dit la délibération — considérant que la Russie possède des richesses naturelles considérables dont l'exportation est actuellement arrêtée ou entravée par suite des bouleversements politiques qui ont ravagé le pays mais

devra nécessairement, dans un avenir prochain, reprendre progressivement son essor;

« considérant qu'à défaut d'une monnaie russe ayant quelque valeur, un courant d'affaires régulier peut toujours s'établir entre la France et la Russie par voie d'échange de marchandises et donner matière à un trafic d'importation et d'exportation mutuellement profitable;

« considérant que le désir manifeste de toutes les nations est de renouer des relations avec la Russie et de concourir au relèvement économique de ce grand pays, en partie par esprit de solidarité humanitaire, mais aussi certainement dans l'esprit légitime d'en tirer profit;

« considérant que, *dans l'intérêt de notre commerce et de nos industries si gravement atteints par la crise qui sévit depuis de longs mois, il importe de ne pas nous laisser devancer par les autres Etats* (souligné par nous, H. S.) et de reprendre pied dès maintenant dans la Russie qui offre pour le présent et surtout pour l'avenir un vaste champs d'opérations dans tous les domaines de l'activité;

« émet le vœu que le gouvernement prenne des mesures nécessaires pour faciliter la reprise du négoce de la France avec la Russie. »

Dans le même sens, le président de la Chambre de Commerce d'Angers, M. Martin-Rondeau, fit une déclaration à la presse : « Pourquoi ne reprendrions-nous pas les relations avec la Russie? Si nous ne parvenons pas à reprendre notre place là-bas, les Allemands, les Anglais et les autres peuples nous la prendront. Il faut considérer les choses de haut. Les Russes ont fait une révolution. Nous ne pouvons pas partager les idées des chefs qui sont à la tête du gouvernement des Soviets; mais avons-nous besoin de nous mêler des questions intérieures de ce pays ? »

Toutes ces interventions restèrent sans effet. Les commerçants et industriels français qui, « à leurs propres risques et

périls », allaient en Russie soviétique conclure des affaires, continuaient toujours à se heurter aux difficultés presque insurmontables résultant du manque de relations même officieuses entre les deux pays. Le commerce extérieur des Soviets s'accroissait continuellement en volume, mais la part de la France y restait à peu près insignifiante. Dans le courant de l'année économique 1922-1923 (que les Russes, jusqu'en 1927, comptaient d'octobre à octobre), la France reçut en tout 0,4 % des exportations soviétiques (l'Angleterre: 21,7 %; l'Allemagne: 32 %) et importa en Russie des marchandises formant 0,1 % des importations globales des Soviets (la part de l'Angleterre s'y montait à 25 %, celle de l'Allemagne, à 41,3 %).

Cependant, si les milieux économiques français ne réussirent pas à obtenir du gouvernement la reprise de relations commerciales avec la Russie, celui-ci, à partir de 1921, avait été obligé d'abandonner l'une après l'autre ses positions les plus intransigeantes à l'égard des Soviets. En premier lieu dut être levé le « blocus de l'or ».

Le 25 décembre 1920, en réponse à une question posée par un député dans le but de déterminer exactement les conditions du trafic avec la Russie soviétique, le ministre des Affaires étrangères répondit par l'avis suivant :

« Les banques ne pourront recevoir des paiements provenant de la Russie que s'ils sont représentés par des devises ayant cours. Les roubles dont l'importation en France est soumise à des restrictions, ne peuvent pas servir aux paiements. »

Le ton prohibitif de cet avis masqua adroitement un recul très important. En réalité, il ne s'agissait point pour les commerçants de recevoir, ni pour les Soviets de payer des roubles. La monnaie d'or russe, ainsi que les lingots de l'encaisse de la Banque d'Etat russe pouvaient très facilement être transformés en « devises ayant cours ». La portée de cet avis consistait dans le fait que, désormais,

le gouvernement français renonçait à son intention de faire saisir ou de frapper d'opposition les avoirs du gouvernement soviétique, c'est-à-dire, avec le système du monopole du commerce extérieur, tous les paiements effectués par les organes étrangers quelconques du Commissariat du peuple au commerce extérieur.

Mais il devait y avoir encore plus. En 1923, certaines banques, dont, notamment, la Banque Nationale française du Commerce extérieur, avaient demandé au gouvernement français s'il maintenait toujours sa décision, au cas où la Banque d'Etat russe serait *officiellement* titulaire de comptes dans les établissements français, de frapper ces comptes d'opposition. Cette fois, il ne s'agissait plus d'institutions à caractère équivoque, comme l'Arcos, par exemple, institutions que l'on pouvait considérer, si on se plaisait aux fictions, comme des sociétés privées, indépendantes du gouvernement soviétique; la titulaire des comptes devait être une institution financière officielle du gouvernement, un établissement dont les fonds, à n'en point douter, appartenaient avant la révolution à l'Etat russe. Le gouvernement français répondit que « malgré le caractère officiel de la Banque d'Etat russe, et, étant donné la difficulté considérable de distinguer les rares établissements de crédit privés existant en Russie, des institutions d'Etat, il ne s'opposait pas à l'ouverture de comptes au nom d'établissements de crédit russes, quels qu'ils fussent, à la condition, toutefois, que les mouvements de fonds se rapportassent exclusivement à des opérations ayant un caractère commercial indiscutable ». Cette réponse mit fin aux derniers vestiges du « blocus de l'or ».

Pour aplanir, autant que possible, les difficultés résultant pour le trafic franco-russe du manque de relations officielles entre les deux pays, le gouvernement français autorisa, en outre, en 1921, l'établissement à Paris d'une succursale de la société Arcos, succursale chargée de renouer des relations avec les milieux d'affaires français. Il n'était un secret pour personne, et la jurispru-

dence anglaise l'a officiellement établi, à propos de la célèbre affaire Luther contre Sagor, que la société Arcos n'était point une société commerciale privée, mais un organe du gouvernement soviétique. La fiction servait pourtant assez habilement d'abri à quelques transactions commerciales, encore trop rares, car trop précaires. Car si, en effet, le gouvernement français a renoncé à sa politique de repressions antisoviétiques, les conséquences juridiques du défaut de relations normales entre les deux pays n'en subsistaient pas moins. Et toute la précarité des relations commerciales basées sur une fiction devait ressortir dès qu'un différend quelconque, résultant du trafic, allait être porté devant les tribunaux.

La jurisprudence, en effet, refusait catégoriquement de tenir compte du fait de l'existence du gouvernement et de la loi soviétiques. Le juge français, suivant en tout point le raisonnement de son gouvernement, estimait que le législateur soviétique était aussi impuissant de créer que d'abroger. La législation soviétique étant, par conséquent, inexistante, seule restait en vigueur la loi impériale russe. Les tribunaux français continuaient donc à appliquer rigoureusement l'ancienne loi impériale chaque fois où les intérêts des sujets russes étaient en jeu. « Cette déduction, si abstraite et si stricte du principe — remarque avec raison le professeur Champcommunal — ressemble plus à un raisonnement de rhéteur, à un jeu de l'esprit qu'à l'appréciation large et humaine de la grande évolution sociale. De ce que le défaut de reconnaissance retire l'autorité aux actes d'un gouvernement, il ne résulte nullement que les actes du gouvernement antérieur conservent force obligatoire. Entre les deux positions, il n'y a pas de relation de cause à effet ».

Ce rigorisme de la jurisprudence, entièrement élevé sur un vaste système de fictions, était plein de dangers pour le commerce franco-soviétique, pour ce domaine de l'activité entre les deux pays qui ne pouvait tenir compte que des seules réalités. Etant donné que les décrets soviétiques sur la nationalisation étaient tenus

pour inexistants, l'acquisition d'un droit sur les biens nationalisés, acquisition conforme à la nouvelle loi de la Russie, était considérée par le juge français comme une soustraction frauduleuse de chose d'autrui. Dans ces conditions, tout commerçant français, ayant traité avec les Soviets, courait le risque de devoir restituer, même sans indemnité, à l'ancien propriétaire dépossédé, les biens qu'il avait légalement achetés en Russie. Ce risque était loin d'être imaginaire. A la fin de l'année 1923, la justice fut saisie d'une action en revendication exercée par un ancien propriétaire russe dépossédé par la révolution; le tribunal donna raison au demandeur et prouva ainsi officiellement toute l'insécurité des échanges entre la France et l'Union soviétique.

Il s'agissait, en l'espèce, d'une société française Optorg qui, en paiement de ses fournitures faites aux Soviets, reçut de ceux-ci des balles de déchets de soie qui avaient été confisquées, pendant la révolution, aux héritiers Bounatian. Ces balles, dont l'identité n'était point contestée, furent saisies, lors de leur débarquement à Marseille, par les héritiers Bounatian. Le tribunal civil de la Seine par son jugement du 12 décembre 1923 (1), déclara l'action en revendication recevable et débouta la Société Optorg de sa demande en remboursement du prix versé par elle. Le tribunal fondait sa sentence sur les articles 2279 et 2280 du Code civil, bien que, en fait, ces deux articles ne protègent que les acquéreurs de meubles en France et non à l'étranger, et que, en l'occurrence, il s'agissait incontestablement des droits régulièrement acquis sous l'autorité d'une loi étrangère parfaitement en vigueur, bien que non reconnue. Ainsi, un commerçant français, entré « à ses propres risques et périls » en relations commerciales avec les Soviets, et ayant acquis en Union soviétique des droits conformément à la loi de ce pays, se vit déposséder, en

(1) Bounatian c. Sté Optorg; *Gazette du Palais* du 6-7 janvier 1924. Tribunal civil de la Seine.

France, sans aucune indemnité. Jamais encore la formule « aux propres risques et périls » ne prouva avec tant d'évidence qu'aucunes relations commerciales avec l'U.R.S.S. n'étaient possibles sans une reconnaissance du gouvernement soviétique.

En effet, malgré toutes les mesures prises par le gouvernement français pour gêner le moins possible le commerce avec les Soviets, les échanges franco-soviétiques restaient toujours très peu importants. Au cours de l'année 1923-1924, les exportations soviétiques en France, tout en ayant augmenté par rapport à l'année précédente, ne dépassaient pas 3,1 % des exportations globales de l'U.R.S.S. (La part de la Grande-Bretagne : 23,1 % ; celle de l'Allemagne : 18,9 %). Cet accroissement relatif des exportations soviétiques en France était dû surtout aux achats de lin, faits en Russie par les industriels du Nord. En ce qui concernait les exportations de la France en Union soviétique, elles restèrent toujours insignifiantes (1,0 %). D'ailleurs, après le jugement dans l'affaire Bounatian contre Optorg, la succursale de l'*Arcos* à Paris annonça son intention de cesser entièrement toute activité en France. Ainsi, les nombreux palliatifs mis en œuvre par le gouvernement français, au cours des années 1920-1924, en vue de rétablir un courant d'échanges entre la France et l'Union soviétique, restèrent, pratiquement, sans résultat. Le véritable commerce franco-soviétique ne devait commencer qu'avec la reconnaissance, par la France, du gouvernement de l'U.R.S.S.

CHAPITRE III

LE PROBLEME DE CREDITS AUX COMMANDES SOVIETIQUES

Quelques jours après la remise de ses lettres de créance, le premier ambassadeur de France en Union soviétique, M. Jean Herbet, avait été interviewé par le *Journal du Commerce et de l'Industrie*, organe du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale de l'U.R.S.S., sur l'avenir des relations commerciales entre la France et l'Union. La réponse de M. Herbet, d'une lucidité admirable, fut publiée dans le *Journal du Commerce et de l'Industrie* du 18 février 1925.

« Le problème de la prospérité russe — déclara l'ambassadeur de France — ne diffère pas essentiellement d'un autre grand problème qui a été résolu pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, celui qui consistait à équiper industriellement l'immense territoire des Etats-Unis, malgré les dommages causés par la guerre de Sécession. Bien entendu, il y a des différences innombrables entre les systèmes applicables dans les deux pays, mais le principe des deux opérations est le même : il s'agit de trouver du crédit pour de très grandes fournitures industrielles et pour de très grands travaux de premier établissement, pendant une période où la contrée à équiper exporte surtout des matières premières ou des produits alimentaires. La France prêterait un concours très utile à l'U.R.S.S. si elle donnait l'exemple de lui accorder des crédits industriels à long terme, pour l'exécution de commandes confiées à l'industrie française, ainsi que pour la mise en valeur des richesses naturelles par voie de concessions. »

A la fin de sa réponse, M. Herbette ajouta : « Il me semble que l'une des choses les plus urgentes serait la conclusion d'une convention douanière entre les deux pays ».

Pour apprécier toute la valeur de ces paroles, il faut se rappeler qu'elles avaient été prononcées au début de 1925, presque quatre ans avant que les chefs du Plan Quinquennal eussent jeté le mot d'ordre ambitieux : « Nous rattraperons et dépasserons les Etats-Unis d'Amérique ». A ce moment, en Europe, et en France surtout, l'opinion publique soutenait que l'économie soviétique était acculée, chaque jour davantage, à une impasse, que le gouvernement bolchéviste, ayant tout détruit, était foncièrement incapable de la moindre œuvre de construction. S'apercevoir, à ce moment déjà, d'une analogie entre les tendances générales de l'économie soviétique et l'évolution économique des Etats-Unis, n'était point chose facile pour un occidental, abondamment nourri de toutes sortes de préjugés sociaux.

Mais, en plus, la déclaration de M. Herbette posa, avec une netteté parfaite, le problème essentiel qui devait régir, dans leur ensemble, les relations commerciales franco-soviétiques, ainsi que, généralement, celles de l'U.R.S.S. avec tous les autres pays : le problème de crédits. « Crédits pour de très grandes fournitures industrielles et pour de très grands travaux de premier établissement. » L'Union soviétique, pays ruiné, possédait, en effet, trop peu de capitaux pour être en mesure de financer elle-même et directement sa reconstruction et son développement économiques; il est, d'ailleurs, peu, ou même point, d'exemples où un Etat se soit équipé industriellement à l'aide exclusive de ses propres ressources financières. Pour l'U.R.S.S., étant donné que des raisons politiques l'empêchaient de contracter un emprunt étranger, le seul moyen d'intensifier sa reconstruction économique était d'obtenir des crédits industriels. Les besoins du pays étant énormes, sa demande de produits étrangers trouvait ses limites moins dans la capacité d'absorption du marché intérieur que dans le montant des crédits accordés.

Les importations soviétiques de tous les pays européens et extra-européens se développaient, en effet, en raison directe des crédits ouverts à l'U.R.S.S. Les avantages mutuels d'une telle collaboration économique entre l'Union soviétique et les pays créditeurs étaient dès lors évidents. L'U.R.S.S. y trouvait la possibilité d'accélérer le relèvement de son économie nationale; le pays créiteur, de son côté, s'ouvrait une large voie d'accès au marché soviétique et cela à un moment où ses produits y étaient le plus énergiquement sollicités. Selon le désir exprimé par M. Herbette, la France devait donner « l'exemple d'accorder (à l'U.R.S.S.) des crédits industriels à long terme, pour l'exécution de commandes confiées à l'industrie française ». Or, non seulement elle n'a point donné cet exemple aux autres, mais elle n'a même pas suivi celui qui lui fut donné par de très nombreux pays européens.

Le premier pays qui eût accordé des crédits importants à l'U.R.S.S. fut l'Allemagne. Le mouvement de crédits allemands fournis aux Soviets mérite, par son extension et son volume, une étude un peu plus approfondie.

Les premiers crédits allemands à l'U.R.S.S. datent du mois d'octobre 1925, moment où les banques allemandes accordèrent à la Banque d'Etat soviétique un crédit de 100 millions de marks-or. Cette somme, consentie par un syndicat bancaire, sous la direction générale de la Deutsche Bank, reçut une affectation particulière : elle devait servir à l'U.R.S.S. pour l'achat de marchandises allemandes. Les crédits commerciaux proprement dits n'étaient représentés que par 25 millions de marks; le reste, d'un montant de 75 millions de marks, était formé de crédits bancaires, réalisés sous diverses formes de comptes courants entre la Banque d'Etat de l'U.R.S.S. et les établissements créditeurs. De plus, ces crédits étaient à *court terme*, mais leur prolongation était prévue dès la conclusion de l'opération.

Cet événement marqua une date importante dans l'histoire des

rapports économiques entre l'Union soviétique et les Etats étrangers. C'était pour la première fois qu'un grand Etat européen accordait un crédit aussi important aux Soviets. Mais l'U.R.S.S., pour son équipement, avait surtout besoin de *crédits à long terme*. Aussi, immédiatement après l'heureuse issue de la première opération créditaire, des pourparlers furent entamés en vue d'obtenir des crédits à long terme. Au mois de février 1926, la Commission économique du Reichstag autorisa le gouvernement du Reich à accorder, sur les ressources du Trésor, une garantie de 35 % pour un crédit de 300 millions de marks à l'U.R.S.S. En outre de ces 35 %, encore 25 % devaient être garantis par les Etats du Reich. Ces crédits de 300 millions devaient alimenter deux catégories de fournitures allemandes : 150 millions de marks étaient destinés aux commandes d'installations complètes ou partielles de grandes entreprises industrielles ou à la reconstruction de ces entreprises (installations de mines, de cokeries, de gisements de naphte, d'entreprises métallurgiques, de papeteries, etc.) ; cette catégorie de crédits comportait des délais de paiement échelonnés jusqu'au 31 décembre 1930 ; c'étaient, par conséquent, des crédits de quatre ans. La seconde moitié des crédits, d'un montant également de 150 millions de marks, devait servir aux commandes de tous les autres moyens de production, et, surtout de machines séparées ; les délais de paiement, pour ces 150 millions de marks, ne devaient pas dépasser le 31 décembre 1928 ; c'étaient, par conséquent, des crédits de deux ans.

Dans l'intention formellement exprimée des parties, le but de ces crédits était non point de financer l'exportation normale de l'Allemagne vers l'U.R.S.S., mais bien de stimuler et de créer une exportation supplémentaire. C'est, en effet, à partir de cette date, que les commandes soviétiques commencèrent à procurer à l'industrie allemande, et surtout à l'industrie métallurgique, une activité à raison de 300 à 400 millions de marks par an.

Les garanties accordées par le Reich et les Etats, tout en dimi-

nuant le risque des fournisseurs, n'assuraient pas encore l'exécutabilité des transactions. L'industrie allemande ne possédait pas de grands fonds de roulement susceptibles d'être immobilisés pour des délais variant de deux à quatre ans. Pour résoudre le problème financier des crédits industriels, un consortium de 27 banques allemandes fut créé dans la seconde moitié de 1926, avec la participation des plus grands établissements bancaires, comme la Deutsche Bank, la Dresdener Bank, la Diskonto-Gesellschaft, la Kommerz-und-Privat Bank, la Darmstadter und National-Bank, etc. Ce consortium devait assurer le financement des commandes soviétiques. Une organisation spéciale, l'Industrie-Finanzierung-Aktien-Gesellschaft Ost, dénommée, par abréviation, « Ifago » fut créée dans le but de fournir aux industriels la possibilité de transformer les traites étrangères soviétiques à long terme en traites allemandes intérieures à court terme. L'*Ifago* prenait, en effet, possession des traites soviétiques, garanties par le gouvernement du Reich et par les Etats, et mettait en circulation des effets à court terme, portant sa signature et escomptables. Après échéance, ces effets étaient prorogés jusqu'à ce que leur terme final eût atteint le délai de 2 ou 4 ans.

Tout ce mécanisme de garantie ne jouait que pour les 60 %, garantis par le Reich et les Etats. Le solde, soit de 40 %, devait rester à la charge de l'industriel qui avait la faculté d'en assurer la moitié, donc 20 %, auprès d'une compagnie d'assurance privée.

Il ne serait point exagéré de soutenir que les commandes soviétiques que l'Allemagne s'était assurées par le moyen des crédits, furent pour son industrie d'une importance presque vitale. C'était certainement, en très grande mesure, l'apport soviétique qui permit à l'économie allemande de se relever de son état catastrophique d'après guerre. Il est donc d'autant plus étonnant que toute la signification du problème des crédits dans les relations commerciales soviéto-germaniques ait pu, pendant assez longtemps, complètement échapper à l'opinion publique en France.

Le 26 novembre 1928 s'ouvrit à Moscou une conférence économique germano-soviétique chargée de régler en détail plusieurs questions relatives à l'exécution de la convention de 1925. *Le Temps* du 29 novembre, écrit à cette occasion : « La réalité immédiate dont il faut tenir compte, c'est que les relations commerciales germano-russes n'ont valu jusqu'à présent aux Allemands que des déceptions ». Et l'*Agence économique et financière*, du 13 décembre 1928, en mentionnant « l'état lamentable du commerce entre l'U.R.S.S. et le Reich », constatait l'inutilité et prédisait l'échec de toutes relations d'affaires avec les Soviets. Ceci était affirmé par deux organes les plus qualifiés dans la politique étrangère et commerciale, au moment où les échanges germano-soviétiques s'étaient progressivement élevés, de 231 millions de marks en 1924, à 481 millions en 1925, à 589 millions en 1936, à 763 millions en 1927 et à 503 millions au premier semestre seulement de l'année 1928!... Pendant que les milieux économiques allemands développaient une activité fiévreuse sur le marché soviétique, l'opinion publique intéressée en France se plaisait à faire des paris sur l'avenir des relations commerciales entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne.

Après l'échéance des crédits accordés en 1926 intervint, en 1931, entre l'Union soviétique et le Reich le célèbre accord Piatakov, en vertu duquel la garantie gouvernementale fut élevée de 60 % à 70 % (40 % pour le Reich et 30 % pour les Etats); d'autre part, les délais de paiement, pour la grande majorité des affaires, furent fixés à 21 mois; pour une partie encore importante de transactions les délais furent de 14 mois et, pour quelques cas seulement, de 29 mois. Si le pourcentage garanti avait été ainsi augmenté, les délais furent, par contre, un peu abrégés.

L'exemple donné par l'Allemagne a été suivi par la presque totalité des pays européens, sauf par la France (1).

(1) André Rouffiac : « L'U.R.S.S. et les principaux marchés »; « La Revue politique et parlementaire », numéro de février 1933.

L'Angleterre, malgré toutes les vicissitudes de ses rapports diplomatiques avec l'U.R.S.S., eut soin de développer le plus largement possible ses échanges avec les Soviets, même en l'absence de relations politiques normales. Ayant jugé à sa vraie valeur l'expérience allemande, le gouvernement de la Grande-Bretagne accorda, à partir du mois d'août 1929, sa garantie aux commandes soviétiques et cela, en vertu de la loi permettant de garantir les crédits à l'exportation britannique. La durée des crédits à l'U.R.S.S. garantis par le gouvernement anglais était, jusqu'au mois de juillet 1931, de 24 à 30 mois au maximum, à partir de la date de la commande. Après la crise financière de septembre-octobre 1931, les délais furent temporairement abrégés, mais rétablis peu après; ils se montent actuellement à 18 mois, plus 6 mois prévus pour la fabrication et la livraison. Le pourcentage garanti par l'Etat varie de 50 à 75 %; le plus fréquemment, il atteint 60 %. La garantie n'est pas donnée par l'Etat sous forme d'aval aux effets soviétiques, comme en Allemagne; elle présente le caractère d'un contrat d'assurance octroyé à l'industriel ou commerçant britannique, pour chaque cas d'exportation, par le Comité consultatif du Département du Crédit à l'exportation.

L'Italie a également accordé une garantie gouvernementale aux commandes soviétiques. Depuis 1930, les exportations italiennes en U.R.S.S. bénéficient de la loi de 1927 qui assure des crédits d'Etat à l'exportation. L'Etat garantit 75 % des commandes soviétiques, d'un montant maximum de 350 millions de liras par an. Les délais de paiement accordés aux effets soviétiques varient de un an à cinquante-quatre mois, selon que les commandes consistent en produits chimiques, instruments d'optique, automobiles, aviation, machines, installation ou navires. Les crédits moyens sont de 25 mois. Les accords sur les crédits, des 2 août 1930 et 27 avril 1931, ayant expirés, ils furent renouvelés, dans leurs grandes lignes, à Rome, par l'accord du 6 mai 1933.

Ont également accordé des crédits à leurs exportations en U.R.S.S. :

La Pologne, depuis 1925: garantie de 40 % du montant des commandes;

La Tchécoslovaquie, dans la proportion de 65 % du montant des commandes, avec des délais de paiement ne dépassant pas 24 mois.

L'Autriche, sous forme indirecte d'une promesse de prêt à faible intérêt aux fournisseurs restés impayés par les Soviets (la Ville de Vienne se portait directement garante jusqu'à concurrence de 70 % pour un total de commandes de 100 millions de shillings passées par l'U.R.S.S. à ses habitants);

La Norvège, pour 75 % des commandes, d'un montant maximum de 27,5 millions de couronnes;

La Finlande, depuis 1925, pour 60 à 75 % du montant des commandes;

La Lettonie pour 75 % d'un montant maximum de 10 millions de lats de commandes (50 millions de francs);

Et le Danemark, pour 50 à 75 %, avec les délais de 1 à 2 ans.

Ainsi donc, tous les pays industriels d'Europe, pour favoriser leurs exportations en U.R.S.S., pour donner un essor à leur industrie et pour améliorer leur balance commerciale avec la Russie, pratiquaient et pratiquent une politique de crédits aux commandes soviétiques. Cette politique donna partout des résultats très satisfaisants, car l'Union soviétique, depuis qu'elle a repris des relations d'affaires avec les autres Etats, n'a jamais manqué à aucun de ses engagements financiers. Et c'est non sans fierté que le Commissaire du Peuple au Commerce extérieur, M. Rozengolz, a pu écrire dans

la *Revue Economique de l'U.R.S.S.* (1) : « L'U.R.S.S. avait fait face à toutes ses obligations extérieures. Cette constatation est particulièrement significative à une époque où le chaos monétaire règne à travers le monde. Le pays de l'édification socialiste est un de ces pays, extrêmement rares, qui fait honneur à sa signature. Nous nous sommes acquittés de la tâche du paiement des dettes dans des conditions particulièrement difficiles. L'U.R.S.S. a fait et continue à faire face à ses engagements et réduit considérablement sa dette ». D'après les données officielles soviétiques, la dette extérieure de l'U.R.S.S. fut réduite, de 1.400 millions de roubles en 1931, à 450 millions de roubles en 1933.

La France reste le seul grand pays industriel d'Europe qui n'ait point accordé de garantie gouvernementale aux crédits à l'exportation en U.R.S.S. Ce n'est point que Paris ne connaisse l'institution de l'assurance-crédit. Celle-ci a été introduite en France par la loi du 10 juillet 1928, dite loi Charmeil, qui en a prévu toute l'importance. Ainsi, dans l'exposé des motifs de la loi, le gouvernement souligna avec raison que « l'assurance des crédits accordés aux Etats et aux administrations étrangères... présentait un intérêt de tout premier ordre pour l'accroissement de la production nationale et de l'exportation. Certaines industries, parmi les plus importantes, parmi celles qui étaient susceptibles d'employer le plus grand nombre d'ouvriers et qui avaient le plus besoin d'écouler leur production à l'extérieur, étaient appelées à vendre... à des Etats, à des provinces, à des municipalités... et les exportations de cette espèce pouvaient être pour elles un précieux élément, sinon même l'élément principal de leur activité. Il en était ainsi, en particulier, pour les industries lourdes. Ces industries ont tout particulièrement besoin

(1) « Revue économique de l'U.R.S.S. », publication des organisations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger. Paris, juillet-août 1934.

de l'assurance-crédit et elles ne peuvent la trouver pour des fournitures de ce genre auprès des compagnies privées. Le financement de ces fournitures, ne peut être obtenu que si l'Etat intervient dans la garantie des risques de la maison d'exportation ».

Cet exposé de motifs si lumineux pouvait sembler viser directement les échanges franco-soviétiques, tant il s'appliquait aux conditions générales des transactions commerciales avec l'U.R.S.S., pays où, le commerce extérieur étant monopolisé par l'Etat, tout le trafic avec l'étranger était effectué par des organes étatiques et pour le compte de l'Etat. Il n'en fut rien pourtant. La loi Charmeil ne devait s'appliquer qu'aux Etats ayant conclu avec la France un traité de commerce. Par conséquent, le bénéfice de l'assurance-crédit fut accordé aux Etats balkaniques et à ceux de l'Amérique latine, mais obstinément refusé à l'U.R.S.S.

Le grand problème de crédits aux Soviets, défini avec tant de clairvoyance par l'ambassadeur de France à Moscou, ce problème central et décisif des échanges avec l'U.R.S.S., ne reçut donc en France aucune solution. Au moment où les conditions prévues par M. Herbette s'étaient réalisées, au moment où l'Union soviétique, par le premier Plan Quinquennal, s'était mise ardemment à dresser son équipement national, dans des dimensions et à une aliure presque inconnues dans l'histoire, la France, par son refus du moindre crédit, alors que les autres pays en fournissaient à des conditions de plus en plus avantageuses, s'écartait presque délibérément du marché soviétique.

Les résultats de cette politique commerciale de la France peuvent être constatés à l'étude du tableau suivant, dont les chiffres, singulièrement éloquentes, illustrent la participation de différents Etats aux importations soviétiques pendant les années du premier Plan Quinquennal, c'est-à-dire, à l'époque où le marché soviétique s'était le plus largement ouvert aux produits étrangers.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES IMPORTATIONS DE L'U.R.S.S.
PENDANT LA PÉRIODE DU PREMIER PLAN QUINQUENNAL

(en milliers de roubles-or)
(données de la statistique soviétique) (1)

Pays								
de provenance	1929	%	1930	%	1931	%	1932	%
Allemagne .	194.648	22,1	250.828	23,7	410.645	37,1	324.400	44,3
Angleterre ..	55.744	6,2	80.129	7,6	73.381	6,6	90.900	12,9
Etats-Unis ..	177.208	20,1	246.393	25,0	229.915	20,8	31.700	4,5
France	31.676	3,6	29.710	2,8	14.998	1,4	3.879	0,6
Italie	7.605	0,9	10.786	1,0	29.755	2,7	26.000	4,5
Tous les pays	880.632	100	1.058.825	100	1.106.034	600	698.093	100

Au cours des années du premier plan quinquennal, l'U.R.S.S. importa des marchandises d'une valeur globale de 3.743.184.000 roubles-or; la part de la France n'y fut que de 80.263.000 roubles, soit de 2,1 %. Tandis que la part de tous les autres Etats ayant accordé à l'U.R.S.S. leur assurance-crédit augmentait systématiquement, celle de la France diminuait d'année en année. Et pourtant, les importations soviétiques de cette époque consistaient surtout en machines, outils et produits demi-fabriqués — marchandises pour lesquelles la France aurait pu soutenir la concurrence de n'importe quel Etat étranger. Il n'est point douteux que le manque de crédits n'ait constitué une des plus grandes entraves, la plus grande peut-être, au développement des relations commerciales entre la France et l'U.R.S.S.

(1) « Revue économique de l'U.R.S.S. », n° 1; Paris- décembre 1933.

CHAPITRE IV

LA CONFERENCE FRANCO-RUSSE ET LE PROBLEME DE CREDITS

En 1927, une tentative avait été faite pour arriver à une solution satisfaisante du problème de crédits. Cette tentative eut pour théâtre la Conférence franco-russe.

Le crédit repose sur la confiance; celle-ci, de son côté, suppose, entre le créancier et le débiteur, des relations commercialement correctes, des rapports exempts de tout conflit de nature financière. Or, telle n'était pas la situation de la Russie soviétique à l'égard de la France.

La Russie tsariste était débitrice de la France; elle lui devait 10 milliards de francs-or environ. L'Union soviétique, successeur légal de l'Empire tsariste, a répudié cette dette. Les raisons de la répudiation intéressaient peu le porteur français de fonds russes; le seul fait qui comptait, pour lui, c'est qu'il n'avait pas été remboursé par les Soviets de sa créance. Dans ces conditions, il liait étroitement le problème de nouveaux crédits à accorder aux Soviets au problème du règlement de la dette russe d'avant-guerre.

Il y avait, d'autre part, une catégorie de ressortissants français dont les biens se trouvant en Russie, d'une valeur assez importante, avaient été confisqués ou nationalisés pendant la Révolution. Ces ressortissants français affirmaient avoir acquis, de ce chef, une créance sur l'Etat soviétique; ils s'opposaient, par conséquent, avec une grande énergie à tout accord avec la Russie soviétique avant qu'ils eussent été complètement dédommagés.

Le gouvernement français, se faisant le porte-parole de ces deux groupes de ses ressortissants, subordonnait donc la question du rétablissement des rapports politiques et commerciaux avec la Russie soviétique à la reconnaissance, par les Soviets, des dettes de la Russie impériale, et à la restitution, par eux, de tous les biens privés nationalisés aux citoyens français. Ces deux conditions posées par la France n'avaient pas, toutes les deux, la même valeur politique et juridique. Dans la question des biens privés, le gouvernement soviétique restait intraitable; il estimait que la Révolution devait être assimilée à un cas de force majeure; les Soviets n'étaient donc aucunement obligés de dédommager, d'une manière quelconque, les anciens propriétaires étrangers des biens nationalisés.

En ce qui concernait les dettes de l'Empire, et bien qu'il les considérât comme « dettes tsaristes », c'est-à-dire, dettes de régime, ayant été employées pour raffermir le tsarisme et pour renforcer l'oppression du peuple russe, le gouvernement soviétique, par raisons d'opportunité politique, manifesta le désir d'arriver à un accord avec ses créanciers. Après avoir, dans le plus vif des événements révolutionnaires, répudié toutes les dettes extérieures, les Soviets se déclarèrent prêts, à plusieurs reprises, à les reconnaître moyennant certains avantages politiques ou économiques.

Pour la première fois, Moscou annonça son intention de reconnaître les dettes dans sa note du 4 février 1919, note adressée aux Alliés en réponse à leur invitation à la Conférence de l'Île des Princes. Le gouvernement soviétique y déclara notamment : « Etant donné l'importance toute spéciale que non seulement la presse, mais même les représentants des gouvernements de l'Entente, dans leurs déclarations souvent répétées, attachent à la question des emprunts, le gouvernement soviétique, en premier lieu, se déclare prêt à céder sur ce point aux demandes des puissances de l'Entente. Il ne refuse point à reconnaître ses obligations financières envers ceux de ses créanciers qui appartiennent aux puissances de l'Entente, les moda-

lités de leur réalisation devant faire l'objet d'accords spéciaux ».

L'offre du gouvernement soviétique fut repoussée. La Conférence de l'Île des Princes ne fut pas convoquée, l'on passa même sous silence la note de Moscou. Les Alliés espéraient pouvoir régler le problème des dettes par l'intervention armée en Russie contre le pouvoir soviétique.

La seconde proposition de reconnaissance de la dette était contenue dans un mémorandum adressé, le 28 octobre 1921, par Tchitchérine aux Puissances de l'Entente. « Le gouvernement soviétique — écrivait le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères — déclare qu'il est fermement convaincu qu'un peuple n'est pas obligé de payer le prix des chaînes qu'il portait pendant des siècles. Mais, dans son désir d'arriver à un plein accord avec les autres peuples, le gouvernement soviétique est disposé à consentir à cette question plusieurs concessions essentielles et de première importance. *Il va par là au-devant des désirs des multiples porteurs d'emprunts russes, particulièrement en France, pour qui la reconnaissance des dettes tsaristes présente un intérêt vital* (souligné par nous, H. S.). Le gouvernement russe se déclare donc prêt à reconnaître ses obligations au regard des autres Etats et de leurs citoyens, obligations découlant des emprunts contractés par le gouvernement tsariste avant 1914, sous réserve expresse qu'il soit fait des conditions spéciales et accordé des facilités rendant possible la réalisation des engagements. »

Cette note fut une avance non voilée à la France. Avec l'Angleterre, en effet, les choses semblaient s'arranger. Or, tandis que le gouvernement britannique considéra la proposition de Tchitchérine comme pouvant former une base de négociations, la France s'y opposa catégoriquement. Le 9 novembre 1921, le Quai d'Orsay adressa au gouvernement de la Grande-Bretagne une note en réponse au mémorandum de Tchitchérine. « Le gouvernement de la République — dit la note — ne peut s'empêcher de considérer que

les déclarations du Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères sont un heureux résultat de la constance et de la fermeté dont a été empreinte la politique suivie vis-à-vis des Soviets et que ces déclarations marquent un premier pas dans le sens désiré par tous... Cependant... le gouvernement de la République croit devoir signaler au gouvernement britannique que la reconnaissance des dettes russes est présentée, dans le télégramme de M. Tchitchérine, comme une concession dont l'octroi dépend de la reconnaissance du gouvernement soviétique. Or, il s'agit là non point d'une concession susceptible de faire l'objet d'un marché, mais de l'application d'un principe de droit commun qui n'a jamais été contesté par aucun gouvernement. Il serait donc indispensable que le gouvernement des Soviets proclamât, sans réticences, ni réserve, sa volonté de se conformer désormais à un principe qu'il a renié jusqu'à présent... »

L'hostilité de la France n'a point empêché les Soviets de raffermir leur situation internationale. Les soucis économiques passèrent donc au premier plan. Tandis qu'avant 1922, les Soviets, en échange de la reconnaissance des dettes tsaristes, demandaient avant tout des concessions d'ordre politique, dès 1922, ils subordonnèrent le règlement de la dette impériale à l'obtention en premier lieu, d'avantages économiques, et, notamment à l'obtention de crédits étrangers.

Ce point de vue avait été défini dans la résolution suivante du IX Congrès panrusse des Soviets (décembre 1921-janvier 1922) : « Le Congrès des Soviets considère comme conditions primordiales de la reconstruction et de l'amélioration de l'économie nationale le développement le plus rapide et le plus large possible du commerce avec les autres pays, le concours des capitaux et du personnel technique étrangers... Le Congrès panrusse, tout en reconnaissant en principe que les masses des travailleurs qui se sont libérées du joug du gouvernement despotique ne sont pas obligées de payer les dettes de ce gouvernement, considère la reconnaissance des det-

tes du gouvernement tsariste, avec application des conditions de faveur en ce qui concerne leur paiement, comme une concession inévitable aux gouvernements bourgeois faite dans les buts ci-dessus indiqués ».

La reconnaissance des dettes devint donc une des armes de la politique commerciale des Soviets, un des moyens d'obtenir pour la Russie « le concours des capitaux et du personnel technique étrangers ».

C'est dans ce sens que le gouvernement soviétique a fait une troisième proposition de reconnaître les dettes, à la Conférence de Gênes. Le mémorandum dit de Rakowski, du 24 avril 1922, déclara, en effet : « Il est entendu, sous condition d'une aide financière immédiate et adéquate à la Russie... que le gouvernement de Russie se déclare prêt à payer les obligations financières du ci-devant gouvernement impérial de Russie contractées avant le 1^{er} août 1914, envers les Puissances étrangères et leurs ressortissants ».

La France resta inflexible. Contrairement à l'Angleterre qui, bien que créancière elle aussi des Soviets, cherchait avant tout à développer son commerce avec la Russie, la France refusa d'accéder à une entente avec le gouvernement soviétique avant qu'il ne capitulât purement et simplement sur la question des dettes et des biens privés nationalisés. Or, la Russie soviétique, de plus en plus forte, avait de moins en moins de raisons de capituler. Les choses en restèrent donc là, jusqu'au moment de la reconnaissance de l'Union soviétique par le gouvernement de M. Herriot.

A l'époque de la reprise des relations diplomatiques entre la France et l'U.R.S.S., le terme de « reconnaissance des dettes » était déjà définitivement disparu du langage politique des Soviets. Il ne pouvait plus s'agir, pour eux, que d'un « règlement des dettes », règlement supposant une transaction en bonne et due forme, un véritable marché dont toutes les conditions restaient à débattre. Cette transaction à intervenir entre les deux pays était d'ailleurs gran-

dement facilitée par le fait que, d'une part, le gouvernement soviétique, de par sa situation internationale devenue défavorable, était porté à chercher une entente avec la France, et, d'autre part, le gouvernement français, pour la première fois depuis la révolution bolcheviste, s'était départi de son intransigeance à l'égard des Soviets et paraissait résolu de traiter le problème des dettes séparément et d'un point de vue large, politique aussi bien qu'économique.

Au mois de décembre 1925, après qu'une commission d'experts franco-soviétique eut procédé à l'évaluation numérique de la Dette russe, M. Tchitchérine vint à Paris et proposa à M. Briand la réunion d'une conférence franco-russe, chargée de l'examen de l'ensemble de problèmes en suspens entre la France et l'Union soviétique. La proposition fut acceptée et la Conférence s'ouvrit à Paris le 26 février 1926. La délégation soviétique fut présidée par M. Rakowski, ambassadeur de l'U.R.S.S. à Paris, et la délégation française par M. de Monzie, alors ministre des Travaux publics, qui présida également la Conférence elle-même.

Les propositions soviétiques soumises à la Conférence furent, dans leurs grandes lignes, les suivantes : l'U.R.S.S. demandait, tout d'abord, une réduction de 25 % de la dette russe, réduction représentant la part, dans cette dette, des Etats nouveaux, nés sur le territoire de l'ancien Empire russe. Pour la quote-part qui revenait à l'Union soviétique (75 %), les Russes proposaient un règlement forfaitaire de soixante-deux annuités de quarante millions de francs-or chacune. Ce règlement devait être définitif, sans émission des titres nouveaux. Le paiement des annuités ne devait, pourtant, être entier qu'à la fin de la troisième année; jusque là, la délégation soviétique demandait un moratoire partiel pendant lequel le paiement allait s'effectuer suivant une échelle progressive.

Avant de procéder à l'évaluation numérique des obligations des Soviets envers la France, les deux délégations tombèrent d'accord sur l'opportunité de prendre, comme base de leurs calculs, non

pas le montant global, en principal, de la Dette russe, montant sur lequel des divergences assez sensibles s'étaient manifestées entre les experts français et leurs collègues soviétiques, mais les annuités versées par la Russie impériale à la France, à titre de service de la Dette.

Avant la guerre, la Chancellerie de l'Empire tsariste transférait annuellement en France, pour le service de la Dette, la somme de 400 millions de francs-or, intérêts et amortissement compris. (La Russie empruntait, d'ailleurs, chaque année en France une somme de 450 millions de francs environ, ce qui revient à dire qu'elle payait régulièrement les rentiers français avec leur propre argent.) La part de l'U.R.S.S. dans l'ancienne dette russe étant fixée à 75 %, les Soviets ne devaient donc verser à la France qu'une somme de 300 millions de francs-or par an. Or, parmi les titres placés en France et soumis, en vertu du décret du 10 septembre 1918, à l'obligation de déclaration et d'estampillage, un cinquième environ n'a pas été présenté, soit par simple négligence, soit que ces titres avaient été vendus à l'étranger. De toute façon, les prétentions à l'encontre des Soviets ayant ainsi été réduites encore d'un cinquième, il se trouvait que l'U.R.S.S., sur la base des données d'avant-guerre, ne devait à la France que 240 millions de francs-or par an. En offrant une annuité de 40 millions de francs-or, le gouvernement soviétique proposa, par conséquent, aux porteurs français le sixième de leurs revenus d'avant-guerre.

La délégation française refusa cette offre. Tout en exprimant son accord sur la réduction de 25 % et sur le principe d'un règlement forfaitaire, elle estima le montant de l'annuité insuffisant et le moratoire partiel avec paiement progressif impossible. Elle exigeait, en outre, l'octroi à la France, par l'U.R.S.S. de la clause de la nation la plus favorisée en matière des dettes, ce que fut refusé par les négociateurs soviétiques.

Cependant, la plus grande divergence entre les points de vue des deux délégations se manifesta dans la question des crédits.

Pour le gouvernement soviétique, le règlement des dettes était organiquement lié à l'octroi à l'U.R.S.S. de crédits étrangers, destinés au relèvement de son économie nationale. Les crédits étaient la condition *sine qua non* d'un accord sur les dettes, car ils devaient former la contre-partie indispensable des sacrifices que le gouvernement de Moscou allait demander aux peuples de l'Union. Ce point de vue fut défini avec toute la netteté par M. Staline, en 1927, pendant son entretien avec les délégations ouvrières étrangères. « Nos propositions en ce qui concerne les dettes d'avant-guerre — dit-il — sont conditionnées par l'obtention simultanée de crédits pour l'U.R.S.S. Nous nous en tenons ici au fameux principe : donnant, donnant. Si vous nous accordez des crédits, vous obtiendrez de nous quelque chose en ce qui concerne les dettes d'avant-guerre; si vous ne donnez rien, vous ne recevez rien. Cela ne veut-il dire que nous reconnaissons ici en principe les dettes d'avant-guerre?... Pas le moins du monde. Cela veut seulement dire que, tout en laissant en vigueur le célèbre décret sur l'abolition des dettes tsaristes, nous consentons néanmoins, à titre d'accord pratique, à payer quelque chose de ces dettes, si l'on nous fournit en échange les crédits qui nous sont nécessaires et qui seront profitables à l'industrie française. Nous considérons le paiement pour les dettes comme des intérêts supplémentaires pour les crédits que nous recevrons pour le développement de notre industrie. » La délégation soviétique demanda, par conséquent, à la France des crédits d'un montant de 225 millions de dollars, payables en trois années et remboursables en dix et quinze ans. Les deux tiers de ces crédits étaient destinés à l'achat, en France, de marchandises diverses et aux commandes passées aux industriels français; le reste, d'un montant de 75 millions de dollars, devait être remis aux Soviets comptant.

La délégation française s'opposa catégoriquement à une telle

position du problème. « Au regard des négociateurs français — écrivait plus tard le président de la Conférence, M. de Monzie (1) — s'il pouvait y avoir un lien entre le règlement par eux réclamé et l'octroi des crédits réclamés par les négociateurs soviétiques, il ne pouvait à aucun degré, ni sous aucune forme, s'agir d'une subordination, d'une condition *sine qua non*. » La délégation française n'était pas, en principe, hostile à l'octroi des crédits à l'U.R.S.S., mais, à son avis, ce problème devait faire l'objet d'un accord spécial. Les deux problèmes devaient être résolus parallèlement, car les négociateurs français se rendaient compte que tout accord sur les dettes, nécessairement doublé d'une question de transferts, n'était réalisable qu'en présence d'un large courant d'échanges commerciaux. L'opinion des spécialistes était unanimement fixée dans ce sens. « Le public français doit être bien convaincu — écrivait M. Georges Bonnet — que la question des dettes russes ne sera réglée d'une manière favorable que s'il peut s'établir entre la France et la Russie un trafic commercial actif. » Or, pour ranimer ce trafic, il fallait inévitablement concourir, par le moyen d'une politique de crédits, à la stimulation et au relèvement des échanges franco-soviétiques.

Le problème de crédits dépassait, d'ailleurs, de beaucoup celui même des dettes. Les commandes industrielles passées en France par les Soviets pouvaient, vu leur montant et leur stabilité, présenter le plus haut intérêt pour l'économie nationale française. Les crédits devaient ouvrir à l'industrie et au commerce français le marché soviétique, un des plus vastes du monde. De plus, un courant large et solide d'échanges économiques était indubitablement de nature à influencer, de la manière la plus favorable, l'évolution des rapports politiques entre les deux pays. « La Conférence (franco-soviétique) — a dit son vice-président, M. Dalbiez — a

(1) De Monzie : *Petit Manuel de la Russie neuve*; Paris, 1931.

deux visages : l'un qui est tourné vers le passé, l'autre qui contemple l'avenir. » Le problème de crédits touchait, précisément, à tout l'avenir des relations commerciales franco-soviétiques.

Un moment, vers mi-juin 1926, l'accord semblait imminent. La délégation soviétique fit des concessions très sensibles dans la question des annuités; les négociateurs français envisageaient, pour le problème de crédits, une solution satisfaisante pour les deux parties. On parlait même d'un accord préliminaire formel signé par les chefs des deux délégations. Mais, déjà, une certaine partie de l'opinion publique se soulevait, de plus en plus violemment, contre toute entente avec les Soviets. Le problème russe devint en France la cible de la lutte politique intérieure. Les gouvernements successifs du Cartel, se débattant sans succès contre les difficultés financières, se virent reprocher, en outre, par l'opposition, leur attitude envers les Soviets. Les partis de droite, comme les conservateurs anglais en 1924, s'apprêtaient à tirer du problème franco-soviétiques des avantages tactiques aux prochaines élections législatives.

Le 4 août 1926 fut formé le cabinet Poincaré. Une entente entre la France et l'U.R.S.S. devint encore plus difficile. Bientôt après, à la suite des vacances parlementaires, la Conférence franco-soviétique suspendit officiellement ses travaux, sans avoir abouti à aucun résultat pratique.

Neuf mois, du 10 juillet 1926 au 19 mars 1927, la Conférence ne siégea plus. Le gouvernement français, préoccupé par de graves problèmes de politique intérieure, et, au fond, hostile à une entente avec les Soviets, montra très peu d'empressement pour une reprise des négociations. De son côté, le gouvernement soviétique, ayant vu l'inutilité de tout effort, se tourna vers d'autres pays pour la recherche de crédits. Ces recherches furent couronnées de succès. L'Allemagne, au mois de juillet 1926, accorda aux Soviets un crédit commercial de 300 millions de marks-or, crédit qui devait se monter, en réalité, à 360 millions de marks-or (plus de deux milliards de francs-

papier). Ce crédit était fourni à l'U.R.S.S. en marchandises allemandes : machines, produits chimiques, tissus, produits pharmaceutiques, etc. En dehors de ces crédits qui furent à long terme (deux et quatre ans), les industriels allemands ouvrirent encore aux Soviets des crédits à court terme pour un montant de 400 millions de marks-or. La répercussion de ces opérations de crédit sur l'économie allemande fut presque immédiate et devait durer plusieurs années.

En même temps se poursuivaient des négociations entre les Soviets et une des plus grandes banques anglaises, la Midland Bank. Les maisons de la City finançaient jusque là indirectement les opérations commerciales germano-soviétiques en fournissant aux banques allemandes des capitaux sur le réescompte des traites soviétiques. La Midland Bank décida donc de faire directement, et au profit de l'industrie anglaise, ce que les autres banques anglaises, et elle-même également, faisaient auparavant d'une manière détournée et au profit de l'industrie et du commerce allemands. Un crédit de 10 millions de livres sterling, également en marchandises, devait être ouvert, par cette banque, à l'U.R.S.S.

Dans ces conditions, le gouvernement soviétique estima que les négociations avec la France présentaient déjà pour lui moins d'intérêt et que, en présence de leur peu de résultats, il pouvait les laisser trainer. Le 19 mars 1927 eut lieu la première séance plénière de la Conférence pour l'année 1927. Mais elle ne siégea plus que pour la forme. Quelques jours plus tard, le 25 mars, la délégation soviétique présenta un mémorandum contenant une concession très importante : les Soviets acceptaient d'élever le montant des annuités, de 40 millions de francs-or, à 60 millions de francs-or. Mais cette concession qui fut acceptée par la délégation française avait été présentée par les négociateurs soviétiques comme extrême limite « au delà de laquelle il était impossible au gouvernement de Moscou d'aller ». Les demandes et conditions des crédits restaient les mêmes et, en outre, la délégation soviétique persistait à exiger un moratoire partiel pour

les trois premières années tout en refusant d'accorder à la France la clause de la nation la plus favorisée. La délégation française répondit donc le 26 mars que les dernières conditions soviétiques « ne marquaient aucun progrès sur celles qui avaient été formulées à la date du 26 juillet 1926... que, dans ces conditions, la délégation française devait attendre des propositions nouvelles ».

Celles-ci devaient arriver plus vite qu'on ne l'espérait. C'est que l'atmosphère politique internationale s'était chargée de lourdes menaces contre l'Union soviétique. Sous l'action des grands pétroliers anglais qui, depuis longtemps, avaient leurs comptes à régler avec les Soviets, non seulement l'emprunt de la Midland Bank fut rompu, mais le gouvernement conservateur de la Grande-Bretagne préparait hâtivement une rupture des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. Le pétrole, d'une part, l'âpre concurrence anglo-soviétique en Chine, d'autre part, envenimèrent au plus haut degré les relations entre le gouvernement de Sa Majesté britannique et le Conseil des Commissaires du Peuple. La presse gouvernementale préconisait une guerre sainte, une guerre immédiate et sans pitié contre le bolchevisme et les Soviets. Le gouvernement anglais entreprit une action diplomatique dans toutes les capitales de l'Europe en vue de la création d'un vaste front anti-soviétique devant encercler l'U.R.S.S.

Cette tournure prise par les événements inquiéta sérieusement Moscou. Dans le but d'empêcher à tout prix un encerclement politique, le gouvernement soviétique décida de faire les plus grandes concessions possibles pour aboutir à une entente avec la France. Au commencement du mois de mai 1927, M. Rakowski communiqua officiellement à M. de Monzie, au nom de la délégation soviétique, que celle-ci, pour faire preuve de sa bonne volonté et de son esprit de conciliation, renonçait désormais au moratoire partiel et acceptait, au bénéfice de la France, la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi, sur la question des dettes, les divergences entre les deux

délégations disparurent presque complètement, *la délégation soviétique ayant adopté, en tout point, la thèse de la délégation française*. Restait encore la question des crédits; mais ici encore, la délégation soviétique se déclarait prête à faire des concessions importantes. M. Rakowski demanda, par conséquent, une reprise officielle de la Conférence, car la base de l'entente était déjà entièrement préparée.

Mais la Conférence ne fut plus convoquée. Le gouvernement français ne voulut pas d'arrangement avec Moscou. La rupture des relations diplomatiques entre l'Angleterre et l'Union soviétique était déjà un fait accompli; et l'acte de sir Austen Chamberlain ne resta point sans influence sur le Quai d'Orsay. En vain, M. Rakowski écrivait-il, le 30 juin, à M. de Monzie pour lui demander une reprise immédiate des négociations « en vue d'aboutir au résultat positif souhaité, non seulement par les deux délégations, mais par l'opinion publique des deux pays ». M. de Monzie répondit le 26 juillet, avec presque un mois de retard et, dans sa réponse, il insistait beaucoup plus sur les divergences entre les deux délégations que sur l'accord obtenu pourtant dans des questions essentielles. Les négociateurs français, nommés par le gouvernement du Cartel, étaient certes animés d'un sincère désir d'aboutir, mais ils devaient nécessairement compter avec la politique gouvernementale qui n'était plus la même qu'en 1926.

Le 21 septembre 1927, M. Rakowski, de retour de Moscou où il avait assisté à la session plénière du Comité central exécutif de l'U.R.S.S., adressa officiellement à M. de Monzie de nouvelles propositions soviétiques qu'il communiqua également à la presse. Aux termes de ces propositions, les Soviets offraient aux porteurs de titres russes 61 annuités de soixante millions de francs-or chacune. Les versements aux porteurs devaient commencer immédiatement après la ratification de l'accord. Le gouvernement soviétique se déclarait même prêt de déposer, dans un délai de six mois, dans une

banque en France la somme de trente millions de francs-or, à titre de provision sur la première annuité. De plus, l'Union soviétique accordait à la France le traitement de la nation la plus favorisée.

Les prétentions des porteurs de titres russes à l'encontre de l'U.R.S.S. se chiffrant, ainsi qu'on a vu plus haut, par la somme globale de 240 millions de francs-or par an, l'annuité de 60 millions de francs-or offerte par la délégation soviétique représentait donc le quart, ou 25 % de la créance.

En présence d'une faillite avouée ou masquée de la plupart des Etats belligérants, à la suite de la guerre, ces propositions soviétiques, si elles n'apportaient point un règlement idéal, n'en constituaient pas moins une solution tout à fait raisonnable du problème des dettes.

En ce qui concernait les crédits, la délégation soviétique apporta également un programme complètement modifié. Le problème des crédits — écrivait M. Rakowski, le 21 septembre, à M. de Monzie — était abordé par les Russes « *du point de vue des intérêts réciproques des deux pays. L'idée qui était à la base des suggestions de la délégation soviétique tendait à établir sur des assises solides les relations économiques entre les deux pays en leur donnant une orientation qui aurait été profitable aussi bien au commerce et à l'industrie française qu'à l'économie nationale soviétique* ». La délégation soviétique demandait une ouverture de crédits commerciaux et industriels d'un montant global de 120 millions de dollars, ou de 600 millions de francs-or. Ce crédit devait être accordé par tranches annuelles de 100 millions de francs par an, pendant six ans, et remboursable, chaque tranche, après six ans écoulés. Tout le crédit était exclusivement destiné à des commandes passées à l'industrie française et aux achats à faire aux maisons françaises, dans la proportion de deux tiers pour les commandes et d'un tiers pour les achats. (En 1926, les délégués soviétiques demandaient un crédit de 1.125 millions de francs-or, payables en trois ans et remboursable en dix

et quinze ans, crédit destiné aux achats et aux commandes dans la proportion de deux tiers seulement, le reste devant être remis à l'U.R.S.S. comptant.) Les crédits devaient être employés à des buts éminemment productifs, car les commandes et achats devaient consister surtout en outillage pour l'industrie, l'agriculture, les transports et l'économie municipale.

Le mécanisme de ces crédits était prévu de la manière suivante : l'Etat français devait se faire ouvrir chaque année, pendant six ans, dans des banques françaises, un crédit de 100 millions de francs, remboursable, chaque annuité, dans six ans. Sur ce crédit, les banquiers allaient acquitter les factures des industriels et commerçants français pour des livraisons faites par eux à l'Union soviétique. Après six ans, les Soviets auraient commencé à rembourser, chaque année, aux banques les 100 millions de francs-or. Ces crédits aux Soviets ne devaient donc être en réalité rien d'autre qu'un système de financement des exportations françaises vers l'U.R.S.S.

Mais ces avances industrielles comportaient encore des garanties. Dans ses propositions du 21 septembre 1927, la délégation soviétique se déclara prête « à examiner avec la délégation française les garanties réelles qui devaient assurer le paiement régulier des intérêts et du principal des crédits ». Il n'était un secret pour personne que les délégués soviétiques envisageaient une seule garantie, efficace pour la France et accessible à l'U.R.S.S., garantie qui devait consister en un placement en entrepôt dans les ports français d'une quantité de pétrole de valeur au moins égale à l'annuité de crédit avancée. Le pétrole soviétique, garantie réelle des crédits pouvait être facilement écoulé, le cas échéant, sur le marché français.

Ainsi, si vraiment on pouvait parler, dans un sens très spécial des crédits destinés à l'Union soviétique, il aurait fallu reconnaître *qu'aucun pays n'a jamais emprunté à l'étranger à des conditions aussi avantageuses pour le créancier, dans des buts aussi exclusivement productifs et avec des garanties aussi sûres.* Ceci n'était

certain flatteur ni pour le crédit, ni pour le prestige de l'Union soviétique, mais le gouvernement de Moscou s'était fait, de tout temps, une conception de son prestige qui n'avait rien de romantique.

Au sein même de la délégation française, les propositions soviétiques suscitèrent des discussions très animées au cours desquelles deux opinions contradictoires s'affrontaient simultanément.

D'après les uns, les Soviets, par leurs propositions du 21 septembre, ne tendaient, en réalité, qu'à imposer à la France un marché de dupes. Moscou offrait aux porteurs français de fonds russes 60 millions de francs par an; mais, en retour, le gouvernement soviétique demandait des crédits d'un montant de 100 millions de francs par an. Si même les crédits ne devaient pas consister en argent liquide, ils n'en impliquaient pas moins un déplacement très réel de valeurs françaises à l'étranger. L'économie nationale de la France forme un tout indivisible : une entrée de 60 millions ne pouvait aucunement compenser une sortie de 100 millions. Cette différence de 40 millions par an, par qui serait-elle acquittée en cas de défaillance de l'Union soviétique?... L'Etat qui a accordé sa garantie devra payer aux banquiers; c'est donc, en fin de compte, le contribuable français, le même porteur de titres russes qui, non seulement rendra aux Soviets les 60 millions qu'ils lui avaient quasiment remboursés, mais il y mettra encore 40 millions de sa propre poche.

Les partisans de la seconde opinion considéraient également l'économie de la France comme un tout indivisible, mais ils estimaient que la vie économique d'un grand pays devait être envisagée non point à l'état statique, mais à la lumière de son évolution dynamique. L'économie nationale ne peut pas être réduite à un simple jeu d'écritures mécanique où il y aurait 60 millions à l'actif et 100 millions au passif. Si déjà l'on devait absolument exprimer numériquement les avantages et charges découlant, pour la France, des propositions soviétiques, il aurait fallu mettre à l'actif de l'écono-

mie française son industrie, son agriculture et ses transports ranimés par 100 millions de francs de commandes par an, les revenus de ses industriels et commerçants, les salaires de ses ouvriers, etc. De plus, comme les crédits soviétiques devaient comporter un gage très sérieux, sous forme de pétrole, la France ne courait, pour ainsi dire, aucun risque. Ainsi, tout en retirant un avantage immédiat des commandes soviétiques, la France tenait la possibilité d'assurer un avenir à son industrie et à son commerce, un avenir dont il était impossible de diminuer la portée.

Cette deuxième opinion prévalut finalement parmi les membres de la délégation française. Cependant, la Conférence franco-soviétique n'aboutit pas. Les propositions soviétiques ne furent même pas officiellement discutées.

C'est que, entre temps, une violente campagne de presse fut déchaînée contre l'ambassadeur de l'U.R.S.S. à Paris, campagne qui visait encore plus l'œuvre que la personne. Une maladresse de M. Rakowski fournit à tous les adversaires de l'entente franco-soviétique un prétexte admirable d'une campagne contre les Soviets. Un moment, l'incident Rakowski semblait déjà liquidé, le gouvernement français s'étant contenté des explications reçues de Moscou. Mais la publication, par l'ambassadeur, des propositions soviétiques du 21 septembre souleva définitivement contre lui l'opinion officielle. Le gouvernement français accusa ouvertement M. Rakowski d'avoir voulu, d'une manière déloyale, exercer une pression sur lui, en s'adressant directement à l'opinion publique en France.

C'était, en fait, la fin des négociations sur les dettes et crédits. Moscou qui annonçait déjà officiellement la nouvelle d'un accord complet intervenu entre les deux délégations reçut immédiatement un démenti formel rédigé par le Quai d'Orsay dans des termes assez rudes. La presse, dans ces conditions, traita les nouvelles propositions soviétiques comme « une opération de malhonnêtes gens qui se moquaient du monde ». Un grand journal du matin termina ainsi

l'analyse de ces propositions : « un soviet de coquins — voilà ce que nous avons en face de nous ». Ailleurs, on exprimait la certitude que les crédits aux Soviets, même en machines, seraient utilisés dans des buts subversifs; les machines, les tissus, les matières premières seraient revendus par les bolchevistes à vil prix et l'argent employé à l'impression des tracts révolutionnaires. Enfin, la « Commission générale pour la protection des intérêts français » publia son rapport dans lequel elle rejetait catégoriquement les propositions soviétiques, acceptables seulement « en désespoir de cause... par certains porteurs dans la détresse ». En ce qui concernait les crédits, le rapport de la Commission souleva une objection décisive : les crédits allaient servir « à réorganiser au seul bénéfice de l'Etat soviétique les entreprises individuelles nationalisées dont nos compatriotes... sont pour une large part copropriétaires, sans que soit assurée la réparation des dommages causés à eux par une spoliation sans précédent ». Une certaine opinion répliquait-elle que les crédits allaient également servir à l'industrie française, à raison de 100 millions de francs par an, à cette industrie qui se trouvait en état de crise et dont le poids vif, dans l'économie nationale, était de beaucoup supérieur à celui des propriétaires dépossédés?... Le rapport de la Commission, avec une grande simplicité catégorique, répondait : « quant à l'argument que l'industrie française bénéficierait de l'arrangement (avec les Soviets), il n'est pas sérieux ».

Dans ces conditions, M. Rakowski qui fut le grand animateur de la Conférence franco-soviétique et qui, incontestablement, avait fait preuve d'un zèle un peu plus ardent qu'il ne fallait pour un diplomate, devint vraiment l'ambassadeur indésirable à Paris. Le gouvernement français chargea donc son ambassadeur à Moscou de demander officiellement le rappel de M. Rakowski. En vain M. Tchitchérine soulignait-il le danger d'un tel acte pour les négociations engagées. Le Quai d'Orsay estimait que le rappel de M. Ra-

kowski devait se faire précisément pour le succès de ces négociations. L'ambassadeur trop zélé fut donc révoqué et le gouvernement soviétique se hâta de se décharger « de la moindre responsabilité, si indirecte fut-elle, tant pour le rappel même de M. Rakowski, que pour les conséquences possibles de ce rappel ». En fait, ce fut une rupture virtuelle, sinon officielle, entre la France et l'Union soviétique. Le successeur de M. Rakowski était obligé, pendant assez longtemps, de remplir sa mission avec une discrétion qui touchait à l'effacement complet.

Telle fut la fin assez triste de cette période de brillante activité dans les rapports franco-soviétiques, période où la solution imminente d'un des plus graves problèmes du passé semblait ouvrir de larges perspectives à une collaboration économique entre les deux pays.

CHAPITRE V

LE STATUT JURIDIQUE DU COMMERCE FRANCO-SOVIETIQUE AVANT 1934

Le manque de crédits aux commandes soviétiques ne fut pas la seule entrave au développement du commerce entre la France et l'U.R.S.S.; il en existait une autre qui, dans un plan différent, gênait continuellement le négoce entre les deux pays : c'était le manque d'un statut légal du commerce franco-soviétique.

Le célèbre télégramme de M. Herriot, du 28 octobre 1924, contenant la reconnaissance du gouvernement des Soviets, avait réservé toutes les questions se rapportant aux relations franco-russes, questions aussi bien politiques qu'économiques, aux négociations ultérieures entre les deux parties, et, notamment, à la Conférence franco-russe (1). Cette liaison directe, voire même l'interdépendance, établie entre des questions politiques, qui, à cette époque, con-

(1) « En vous notifiant cette reconnaissance... le Gouvernement de la République veut croire à la possibilité entre nos deux pays d'un accord d'ensemble dont la reprise des relations diplomatiques est la préface. A cet égard, il entend expressément réserver les droits que les concitoyens français tiennent des obligations contractées par la Russie ou ses ressortissants sous des régimes antérieurs...

« ...Le gouvernement de la République... a dessein de rechercher avec l'Union un règlement équitable et pratique qui permette de rétablir entre les deux nations des rapports utiles et des échanges normaux quand la confiance française aura reçu ses justes apaisements. Dès que vous aurez fait connaître votre assentiment à l'ouverture des négociations d'ordre général et plus particulièrement d'ordre économique, nous accueillerons à Paris vos délégués munis de pleins pouvoirs pour qu'ils se rencontrent avec nos négociateurs... Jusqu'à l'heureuse

cernaient avant tout le passé, et des questions économiques envisageant exclusivement l'avenir, constituait le péché originel des rapports entre la France et l'U.R.S.S.

La convention douanière préconisée, en 1925, par M. Herbette, ambassadeur de France à Moscou, comme une des tâches les plus urgentes, ne devait jamais être conclue. Les importations soviétiques étaient donc soumises au tarif général, ce que, pour certaines des marchandises de l'U.R.S.S., et, notamment, pour les bois, équivalait en pratique aux droits prohibitifs.

Mais le fonds de la difficulté ne reposait point dans la question des tarifs. Entre deux pays, où le système du commerce extérieur est régi par des principes similaires, les échanges s'établissent presque spontanément, suivant la loi de l'offre et de la demande, et ne trouvent de restrictions que dans des barrières douanières. Un traité de commerce entre de tels pays aura pour but non point de créer les lits pour deux courants qui, depuis longtemps, existent déjà à l'état naturel et possèdent même un régime à peu près identique, mais d'aménager ce lit, de rendre les courants plus réguliers et plus abondants. A défaut d'un traité, le commerce entre eux se heurtera, certes, à des difficultés, mais, s'il ne se déclare pas entre les parties une véritable guerre de tarifs, leurs échanges peuvent encore être très prospères, car ces deux pays, dans la similitude de leurs insti-

issue de ces négociations, les traités, conventions et arrangements ayant existé entre la France ou les citoyens français et la Russie ne devront pas avoir d'effet. »

A ce télégramme, le Comité central exécutif de l'U.R.S.S. répondit le 29 octobre 1924 par un télégramme acceptant les suggestions françaises. « En acceptant le choix de Paris comme siège des négociations — dit la réponse soviétique — le Comité central exécutif porte à la connaissance du gouvernement français qu'il a chargé le Conseil des Commissaires du Peuple et le Commissariat des Affaires étrangères de l'Union de prendre toutes les mesures nécessaires pour ouvrir sans retard ces négociations et pour les conduire vers une solution amicale des problèmes intéressant les deux pays. »

tutions économiques, ressemblent à deux branches de bases communi-
quants où le liquide tend irrésistiblement à s'établir au même
niveau.

Toute différente est la nature des échanges entre l'Union sovié-
tique et un pays dit capitaliste. Le régime du commerce extérieur
étant dans ces deux pays diamétralement opposé, un traité de com-
merce entre eux supposera non plus seulement l'aménagement des
cadres généraux pour un courant naturellement préexistant, mais
la construction d'un solide système juridique réglant, dans son
ensemble, le régime même des échanges, régime conditionné, pour
l'U.R.S.S., par le libre exercice du monopole du commerce extérieur.
Sans une telle entente entre les parties, la libre interpénétration des
marchés n'existant que dans une mesure très faible, les échanges
réciproques seront atteints dans les possibilités fondamentales de
leur développement.

Du côté des Soviëts, le régime du commerce extérieur est dé-
terminé par le monopole qu'y exerce l'Etat. Le monopole du com-
merce extérieur apparaît, en effet, comme un des principes fonda-
mentaux du droit constitutionnel soviétique. Or, ce principe avait-
il besoin d'une reconnaissance spéciale et explicite de la part des
Etats étrangers en relations normales avec l'U.R.S.S.?... La recon-
naissance de jure d'un Etat impliquant la reconnaissance de sa
pleine souveraineté dans le domaine législatif, il s'ensuit que le mo-
nopole du commerce extérieur, œuvre de la législation autonome du
pays, se trouvait, en principe, reconnu par la France au moment
même où le télégramme de M. Herriot constata l'existence légale
du gouvernement de l'Union soviétique. Cependant, une telle recon-
naissance implicite, satisfaisante pour toute autre institution de
droit interne, s'avéra vite insuffisante lorsqu'il s'agissait du mono-
pole d'Etat du commerce extérieur.

La conception de l'Etat-commerçant, contrairement à celle de
l'Etat-gendarme ou de l'Etat-providence, est une notion relative-

ment jeune. Sa nouveauté consiste d'ailleurs non tant dans son principe même, que dans son extension à l'ensemble des opérations commerciales et industrielles du pays. Longtemps avant la Révolution russe, l'Etat, dans plusieurs pays, exerçait le monopole dans certaines branches, plus ou moins importantes, de l'économie nationale. Cependant, dans un système général d'économie privée, le monopole de l'Etat ne formait qu'une exception, justifiée par des raisons différentes, fiscales, artistiques, de défense nationale ou autres, mais, en tout cas, par des raisons extra-économiques. L'activité industrielle ou commerciale de l'Etat, généralement très critiquée, n'était pour lui qu'une fonction accessoire, et le caractère privé ou public de cette activité était vivement discuté. En U.R.S.S., au contraire, où toute la vie économique avait été nationalisée et étatisée, la fonction de l'Etat-commerçant découlait tout naturellement de la fonction de l'Etat-industriel. L'économie du pays s'étant trouvée englobée dans les services généraux de l'Etat, au même titre que l'administration, la législation ou la justice, elle en revêtit le caractère du droit public pour constituer un des éléments et un des objets de la souveraineté de l'Etat.

Bien plus. Le monopole du commerce extérieur, principe constitutionnel, devint vite, par sa disposition tactique, une des armes les plus précieuses de toute la politique économique de l'U.R.S.S., et partant, de sa politique étrangère. Ce monopole se transforma en « un des leviers de commande du pouvoir soviétique », en « un bouclier de la jeune industrie socialiste » (Staline), en un des piliers les plus puissants de l'Etat. Or, étant donné que le monopole du commerce extérieur devait, par sa destination même, s'exercer à l'étranger, il était le plus susceptible, s'il n'obtenait pas un statut juridique clairement déterminé, de provoquer souvent des conflits, de nature à entraver gravement sa marche normale et même, en pratique, à le rendre presque inopérant. C'est pour cette raison que les Soviets, dans leurs rapports commerciaux avec les

autres Etats exigeaient une reconnaissance expresse du monopole du commerce extérieur et des garanties formelles pour son libre fonctionnement à l'étranger.

En pratique, la question se posait à propos du statut juridique des Représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger, organes du Commissariat du Peuple au Commerce extérieur. Deux thèses différentes envisageaient ce problème des points de vue diamétralement opposés : d'une part, la thèse soviétique, admise, comme base principale d'un régime conventionnel, par la presque totalité des pays en relations avec l'U.R.S.S. et, d'autre part, la thèse de la jurisprudence française avant l'accord commercial du 11 janvier 1934.

La thèse soviétique, défendue à maintes reprises par les juriconsultes russes et définitivement formulée dans la loi du 13 septembre 1933, part de cette notion fondamentale que le commerce extérieur constitue, pour l'U.R.S.S., un des éléments de sa souveraineté d'Etat. Les Représentations commerciales de l'U.R.S.S. établies dans les Etats étrangers sont donc des organes administratifs soviétiques qui exercent à l'étranger les droits souverains de l'U.R.S.S. dans le domaine du monopole du commerce extérieur; elles font partie intégrante des Représentations diplomatiques (ambassades), et jouissent des mêmes privilèges d'exterritorialité et d'inviolabilité que celles-ci. Administrations d'Etat, leurs engagements conclus en bonne et due forme sont garantis par le Trésor de l'U.R.S.S., car elle-mêmes ne possèdent aucun patrimoine personnel ou à leur attribué par l'Etat. Elles ne sont point dotées de la personnalité juridique et ne fonctionnent exclusivement que comme administrations de l'U.R.S.S. à l'étranger. Par conséquent, étant dénuées de toute personnalité distincte et s'identifiant dans leur activité, en tout point, avec l'U.R.S.S. elle-même, les Représentations commerciales ne peuvent point être soumises, en tant qu'organes d'un Etat souverain, à la juridiction de l'Etat étranger. Elles doi-

vent donc bénéficier pleinement de l'immunité de juridiction. Leur soumission à l'autorité du juge étranger ne peut résulter que d'un acte exprès d'auto-limitation de souveraineté, que d'une concession formelle accordée uniquement soit dans un traité international, soit par déclaration unilatérale.

Le premier Etat qui eût adopté le point de vue soviétique fut l'Italie. Le traité italo-soviétique du 7 mars 1924 reconnut officiellement le monopole soviétique du commerce extérieur et fixa le statut de la Représentation commerciale en conséquence de cette reconnaissance. « Etant donné — dit l'article 2 du traité — que le monopole du commerce extérieur dans l'Union appartient à l'Etat, le gouvernement italien donnera à la Représentation commerciale de l'Union et à ses organes la possibilité d'exercer, sur le territoire italien, leurs fonctions qui leur sont assignées par le gouvernement de l'Union. » Après avoir stipulé l'inviolabilité et l'exterritorialité des locaux de la Représentation commerciale et l'immunité de ses hauts fonctionnaires, le même article du traité continue : « Le gouvernement de l'Union prend sur lui la responsabilité de toutes les affaires conclues en Italie par sa Représentation commerciale. Par conséquent, les marchandises faisant l'objet de ces contrats ne seront soumises à aucune intervention judiciaire ayant un caractère provisoire ». Obligation d'accorder loyalement la possibilité d'exercer le monopole du commerce extérieur sur le territoire de l'autre partie contractante; inviolabilité et exterritorialité des locaux de la Représentation, immunité de ses hauts fonctionnaires, impossibilité des mesures judiciaires provisoires dirigées contre les marchandises appartenant à la Représentation — telles sont les parties essentielles du statut juridique créé par le traité en question.

Le même esprit libéral anima le traité germano-soviétique du 12 octobre 1925. « Pour appliquer le monopole du commerce extérieur, — dit le traité — à l'ambassade de l'U.R.S.S. en Allemagne est adjointe une Représentation commerciale, ayant son siège à Ber-

lin. » Cette Représentation se vit reconnaître l'exterritorialité et l'inviolabilité pour ses bureaux; au chef de la Représentation, à ses deux adjoints et à sept directeurs spécifiés fut accordé le privilège de l'immunité diplomatique. Le gouvernement allemand promit, en outre, officiellement le concours de ses administrations pour l'application, sur le territoire du Reich, du monopole du commerce extérieur.

Le traité anglo-russe de 1294, non ratifié par le gouvernement conservateur, reconnut également le monopole soviétique du commerce extérieur et considéra la Représentation commerciale comme partie de l'Ambassade. Cette thèse a été reprise par l'accord de 1930 et fut définitivement consolidée dans l'accord commercial anglo-soviétique du 16 février 1933.

Ce même point de vue, reconnaissant formellement le monopole du commerce extérieur, ou, à défaut d'une reconnaissance formelle, facilitant son application par une jurisprudence bienveillante (comme aux Etats-Unis, par exemple), fut adopté par la presque totalité des pays européens et extra-européens en relations commerciales avec l.U.R.S.S.

Ce point de vue avait été rejeté par la jurisprudence française qui lui opposa une thèse différente. La reconnaissance d'un gouvernement entraîne-t-elle la reconnaissance de la législation et des institutions créées par ce gouvernement? Certes, oui, en principe. Mais il y a la théorie de l'ordre public qui intervient chaque fois quand l'application de la loi étrangère peut présenter un grave danger pour les intérêts de la France. Les tribunaux français ont toujours reconnu et reconnaissent toujours (1) l'immunité de juridiction aux Etats étrangers même pour leurs actes ayant un caractère commercial. Cependant, dans la pratique internationale, les actes de commerce émanés d'un Etat souverain étaient des actes isolés, très peu nombreux, à caractère nettement exceptionnel. Or,

(1) Gouvernement espagnol c. Lambère et Pujol; Cour de Cass. Civ. 22 janvier 1849; Hanukiew c. Royaume d'Afghanistan, Req. 23 janvier 1933.

l'Union soviétique, en englobant le commerce dans ses fonctions étatiques, a attribué un caractère de souveraineté à toutes les opérations commerciales, à tous les actes de commerce passés par elle avec l'étranger, par le canal de la Représentation commerciale. Reconnaître, dans ces conditions, l'immunité de juridiction de l'U.R.S.S. pour les actes de sa Représentation commerciale signifiait donc priver tous les commerçants français d'un recours devant la justice contre les abus dont ils pourraient être victimes dans leurs rapports avec les organes soviétiques. Dès lors, pour la jurisprudence française, avant 1934, le monopole du commerce extérieur, étant donné le défaut d'accord diplomatique à ce sujet entre l'U.R.S.S. et la France, n'était qu'un principe d'organisation intérieure que « les puissances étrangères n'avaient ni à critiquer, ni à reconnaître ».

Les Représentations commerciales n'étaient considérées, par conséquent, que comme des sociétés commerciales ordinaires, que comme des personnes juridiques de droit privé, pleinement responsables de tous leurs actes sur tout leur patrimoine. Ainsi que tout commerçant et toute société commerciale étrangère, la Représentation commerciale devait être soumise, pour ses engagements et actes de commerce, au droit commun et, à ce titre, être justifiable des tribunaux consulaires français. L'activité de la Représentation commerciale ne relevant d'aucune manière de la souveraineté d'un Etat étranger, toutes mesures provisoires pouvaient être prises aussi bien à l'égard de son patrimoine personnel qu'à l'égard des marchandises se trouvant dans ses locaux.

Le cas d'espèce sur lequel les tribunaux français avaient, pour la première fois, à se prononcer était le suivant : l'association « Franco-Export », se prétendant créancière de la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. à Paris, a fait pratiquer une saisie-arrêt à l'encontre de celle-ci et cette saisie fut confirmée par le président du Tribunal civil de la Seine, dans son ordonnance du 29 juillet

1926. Le litige ayant été porté par la défenderesse en appel, la Cour d'Appel de Paris confirma, le 19 novembre 1926, l'ordonnance du président du Tribunal civil de la Seine et maintint la saisie. Les motifs de l'arrêt (1) qui fit jurisprudence sont particulièrement intéressants :

« Considérant que l'U.R.S.S. expose :

« Que le commerce extérieur constitue en Russie un monopole d'Etat qui s'exerce sous l'autorité d'un commissariat du peuple, par l'intermédiaire de diverses organisations gouvernementales, au nombre desquelles figurent les représentations commerciales en pays étrangers ;

« Qu'elle ajoute que celles-ci sont, elles-mêmes, rattachées aux représentations politiques ou ambassades que l'Union des Républiques Soviétiques entretient dans les pays avec lesquels elle a repris des relations officielles ;

« Qu'elle en conclut que les saisies-arrests faites contre sa représentation commerciale à Paris ont été, en réalité, pratiquées contre elle même, c'est-à-dire, contre un Etat souverain à l'occasion de sa puissance publique et qu'elles ne peuvent être maintenues ;

« Mais considérant que la situation juridique de la représentation commerciale en France des Républiques Socialistes Soviétiques n'est pas encore nettement définie...

« Que, jusqu'à ce qu'il en ait été décidé autrement par un accord diplomatique, les manifestations d'une activité commerciale qui s'exerce dans tous les domaines ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté de l'Etat demeure complètement étranger ;

(1) Société Gostorg et U.R.S.S. c. Association Franco-Export, Cour d'Appel de Paris, 19 novembre 1926 ; Clunet, p. 406.

« Par ces motifs,

« Maintient l'ordonnance rendue par le président du Tribunal civil de la Seine, le 29 juillet 1926, qui a autorisé les saisies-arêts. »

Cet arrêt a été confirmé par la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation, le 19 février 1929 (1) et la jurisprudence fut désormais fixée dans ce sens.

Encore auparavant, le Tribunal de Commerce de la Seine, se basant sur l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris, condamna, par jugement en date du 13 janvier 1927, la représentation commerciale à l'inscription au registre du commerce (2).

Quelle que soit la valeur que l'on attribue aux motifs d'ordre purement juridique qui inspiraient cette jurisprudence, ses conséquences pratiques n'en demeuraient pas moins profondément regrettables. Pendant huit ans et demi environ, depuis la reprise des relations officielles entre la France et l'U.R.S.S. jusqu'au moment où « il en fut décidé autrement par un accord diplomatique » qui devait être celui du 11 janvier 1934, le commerce franco-soviétique, dépourvu de tout statut juridique, restait dans un état de pur fait, état qui ne pouvait pas ne pas lui être extrêmement préjudiciable. Des créanciers plus ou moins authentiques de la représentation commerciale et, généralement, de l'U.R.S.S. pouvaient, à leur gré, harceler la Représentation des tracasseries procédurières, saisir, sur l'autorisation des tribunaux, ses disponibilités et saboter continuellement la bonne marche de son activité. Il advint même que Paris se transforma en centre de tournois procéduriers anti-soviétiques, où, attirés par l'abri bienveillant de la jurisprudence française, des chevaliers peu scrupuleux de la chicane affluaient de différents coins de l'Europe. L'atmosphère créée par leurs exploits

(1) U.R.S.S. (c.) Ass. Franco-Export; D. 1929, I, 73.

(2) Clunet. 1927, p. 680.

était évidemment peu propice au développement du trafic franco-soviétique.

On peut donc constater que les échanges entre la France et l'Union soviétique, loin de trouver un terrain favorable dans la solution du problème de crédit et dans un statut juridique nettement défini, eurent, au contraire, à surmonter tout le long de leur développement des entraves et des obstacles sans nombre. Et c'est à la lumière de cette constatation qu'il faudra étudier le volume et la composition du commerce entre les deux pays.

CHAPITRE VI

LA STRUCTURE DU COMMERCE FRANCO-SOVIETIQUE

La révolution et la guerre civile ont profondément changé la composition des *exportations* soviétiques en France. L'équilibre d'avant-guerre entre le groupe de produits alimentaires et celui de matières premières a été nettement rompu au profit de ce dernier. Le groupe de produits alimentaires diminue de plus en plus dans les exportations soviétiques en France et tend même à disparaître complètement. La disparition des céréales soviétiques du marché français, la disparition, notamment, du froment russe qui, avant la guerre, y occupait une place aussi importante, s'explique par des raisons multiples.

Pendant la guerre, les pays des deux Amériques devinrent de grands fournisseurs de céréales et, généralement, de matières premières. Sur le marché international du froment, par exemple, où, avant 1914, la Russie tenait un rang de tout premier ordre, de redoutables concurrents apparurent : le Canada qui, avant la guerre, exportait une moyenne de 20 millions de quintaux par an, tripla son exportation pendant les années qui suivirent la guerre ; l'exportation de l'Argentine, de 24 millions de quintaux, passa à 44 millions par an ; les Etats-Unis, de la moyenne annuelle de 14 millions de quintaux d'avant-guerre, passèrent dans leurs exportations à 43 millions de quintaux par an, au cours des années 1919-1923. Or, en même temps, les céréales soviétiques, à la suite de la guerre civile, disparurent entièrement du marché mondial. Après le lent relèvement de l'agriculture soviétique, les exportations des

céréales reprirent, dans un volume un peu plus grand, vers la fin de 1929, mais elles ne devaient plus occuper la place de naguère. Car, entre-temps, la consommation intérieure de la Russie ayant augmenté, la structure de ses exportations avait changé de tout en tout. Si, en 1909-1913, la part des céréales dans les exportations globales de la Russie était de 40,2 %, elle était, en 1929, de 2,8 %, en 1930 de 19,9 %, en 1931 de 19,3 %, en 1932 de 10 % et pendant les dix premiers mois de 1933 de 7,7 % seulement. Pendant les longues années d'absence de l'U.R.S.S. sur le marché des céréales, la France trouva d'autres fournisseurs qui continuent à la ravitailler à l'heure actuelle.

De même, les viandes fraîches, congelées ou conservées, les légumes secs et leurs farines, les poissons et conserves et autres produits d'alimentation jouent un rôle extrêmement restreint dans les ventes soviétiques en France.

Si le groupe des produits alimentaires diminua de la sorte, celui des matières premières, par contre, subit un accroissement très considérable. A l'intérieur de ce groupe, des modifications se produisirent également, en comparaison avec l'état d'avant-guerre : la première place, et de beaucoup, y fut prise par un produit qui, en 1913, tenait un rang assez modeste ; ce produit est le *pétrole*. La fortune aussi brillante du pétrole dans les exportations soviétiques en France est due surtout aux conditions particulières du marché français qu'il convient d'étudier d'une façon plus approfondie.

La France ne s'est rendu compte que depuis 1918 de l'importance politique et économique du pétrole. Avant la guerre, le naphthe et ses dérivées y étaient considérés comme des articles d'épicerie. C'était la guerre qui devait révéler toute la portée de cet « or liquide », de cet animateur, sans concurrence, de l'automobile, de l'avion, du sous-marin et du bâtiment de surface. Le mazout, combustible liquide plus économique et moins encombrant que le

charbon, commença à se substituer à celui-ci dans le chauffage des navires, des locomotives, des chaudières industrielles et domestiques. La France d'après-guerre est devenue un des principaux consommateurs européens de pétrole. Elle en consomme annuellement une quantité de 4 millions de tonnes environ, cela en dehors de la marine militaire qui en achète à peu près autant. Et cette consommation du pétrole, avec le développement de l'aviation et de l'automobilisme, marque une tendance systématique à l'accroissement.

Or, la France ne possède presque point de propres sources pétrolifères. Seuls, les puits de Pechelbronn, en Alsace, présentent quelque importance, mais leur production annuelle ne dépasse guère 70.000 tonnes. Les faibles gisements dans les Pyrénées-Occidentales, dans les Landes, en Auvergne et en Limagne décèlent des réserves tout à fait insuffisantes, d'une extraction difficile et inéconomique. Les colonies françaises sont aussi mal dotées en richesses pétrolifères que la métropole. Les sources peu nombreuses en Algérie et en Tunisie ne présentent que très peu d'intérêt. Madagascar seulement est, à ce point de vue, plus favorisé que les autres possessions de la France : il possède des gisements importants de schistes bitumeux très riches en hydro-carbures et donnant, après distillation, de 50 à 70 litres de naphte par tonne de schiste. Dans certaines régions madéagasses s'étendent d'immenses nappes de sable schisteux contenant même jusqu'à 100 litres de naphte par tonne. Cependant, en présence de ressources étrangères de naphte liquide, le procédé de distillation des schistes est peu économique et ne peut guère être utilisé pour une production en masses.

Dans ces conditions, la France, pour la presque totalité de sa consommation, est donc tributaire de l'étranger, c'est-à-dire, des grands trusts étrangers Royal-Dutch-Shell, Anglo-Persian et Standard-Oil, représentés en France, respectivement, par la Société

Maritime des Pétroles, la Société Générale des Huiles de Pétrole et le Standard franco-américain. Ces trusts, ayant exercé, pendant les années qui suivirent la guerre, un véritable monopole de fait sur le marché français, devinrent vite, en tant que monopolisateurs, un danger pour le prix du produit, et, en tant que trusts étrangers, un danger pour la défense nationale de la France. Aussi, le gouvernement français, en prévision de cet état anormal, s'était-il préoccupé dès la guerre à assurer au pays des ressources de pétroles indépendantes et sûres. La Turkish Petroleum C^o Ltd, société concessionnaire pour l'exploration et l'exploitation des champs pétrolifères de Bagdad et de Mossoul, ayant été créée, en 1912, avec 25 % de capitaux allemands, la France obtint en 1916, par l'accord Sykes-Picot, la promesse de l'Angleterre que la majeure partie du Mossoul se trouverait sous l'influence française. Cependant, la portée pratique de cet accord fut aussitôt considérablement diminuée par suite de l'engagement pris à l'égard de l'Angleterre par l'ambassadeur de France, M. Cambon, engagement en vertu duquel toutes les concessions britanniques devaient être maintenues dans le pays promis à la France. Or, ces concessions formaient, en réalité, la part du lion de toutes les richesses du pays, car dans la Turkish Pétroleum C^o les capitaux anglais et anglo-hollandais étaient représentés par 75 % des actions (la Société d'Arcy exploration, filiale de l'Anglo-Persian, possédait 50 % des actions et l'Anglo-Saxon, filiale de la Royal-Dutch, 25 % des actions).

Après la guerre, la France renonça au villayet de Mossoul, au profit de l'Angleterre, moyennant quoi celle-ci, à San-Remo, lui promit 25 % de la production du pétrole brut des champs de Mésopotamie. Sur les protestations véhémentes des Etats-Unis, réclamant, en vertu du principe de la porte ouverte, une participation à la production mésopotamienne, des pourparlers engagés devaient aboutir, quelques années plus tard, à la réorganisation de la Tur-

kish Petroleum qui devint l'Irak Petroleum C^o et dont les capitaux furent répartis entre l'Anglo-Persian (23,75 %), l'Anglo-Saxon (23,75 %), la France (23,75 %), la Near East corporation (groupement américain : 23,75 %), et M. Gulbenkian (5 %). Les titres de la Turkish Petroleum et après de l'Irak Petroleum, attribués à la France, furent levés par la Compagnie Française du Pétrole, créée, par les soins de M. Poincaré, le 24 mars 1924.

La capacité de production de l'ensemble des puits en Mésopotamie, *lorsqu'ils seront mis en marche*, est évaluée à 4 millions de tonnes par an. La France en recevra 850.000 tonnes environ. Une telle quantité de pétrole, tout en ne formant qu'une partie de la consommation globale du pays, pourrait, sans doute, constituer un élément très précieux pour la création d'une certaine indépendance du marché français. Or, malheureusement, cette quantité de pétrole, comme le pétrole mésopotamien en général, n'existe, pour l'instant, qu'à l'état virtuel. Les groupes pétroliers anglais, anglo-hollandais et américain, associés de la France dans l'Irak Petroleum C^o, disposent tous d'une quantité de pétrole surabondante. Aucun d'eux n'a la moindre hâte de développer la production de Mossoul; tous, bien au contraire, ont le plus grand intérêt à faire traîner les travaux préparatoires à l'infini, étant donné que la mise en production des puits de Mossoul les privera en partie du marché français. Disposant de la grande majorité des actions de la Compagnie, ces groupements étrangers décident souverainement du sort de la production mésopotamienne.

A cette difficulté s'en ajoute une autre, moins substantielle, mais encore très importante. C'est que le pétrole de Mossoul, une fois extrait, se trouvera à une distance de 800 kilomètres du port le plus proche d'une possession française. Une « pipe-line » d'une longueur pareille, passant par des régions désertiques, qui se trouvent sous l'influence étrangère, ne présentera jamais, pour la France, de garanties absolues de sécurité.

Par conséquent, la France, pour l'instant du moins, et, peut-être, pour assez longtemps encore, si la situation internationale ne vient à changer radicalement, devra rester, pour sa consommation du pétrole, tributaire de l'étranger. C'est pourquoi, le gouvernement français, tendant à supprimer sur le marché national le quasi-monopole des grands trusts et à y restaurer les conditions de la libre concurrence, se tourna vers le pétrole soviétique.

L'industrie pétrolière soviétique fut nationalisée au mois de mai 1920. Au début du *xx*^e siècle, la Russie produisait un peu plus de 11 millions de tonnes de pétrole par an et tenait, dans cette production, le premier rang du monde, venant même avant les Etats-Unis. Mais le maximum de la production fut atteinte précisément en 1901. De là jusqu'en 1906, l'extraction baissait lentement chaque année et, à partir de 1906 jusqu'en 1916, son état restait à peu près stationnaire. En 1913, toute l'industrie pétrolière russe fournit 9,22 millions de tonnes seulement. Cependant, les ressources pétrolières de l'Empire tsariste étaient les plus riches du monde. La révolution et surtout la guerre civile ont profondément atteint l'industrie pétrolière russe. Au moment de la nationalisation, en 1920, l'extraction dans le plus grand centre pétrolière du pays, dans la région de Bakou, ne dépassait point 50 % de son niveau d'avant-guerre; dans les deux autres centres principaux, à Grozny et à Emba, la production se montait, respectivement, à 25 % et à 50 % du niveau normal. Pendant la première année de la nationalisation, année de la liquidation des suites de la guerre civile et de la famine, la production du pétrole restait encore très restreinte; au cours de l'année suivante, 1921-1922, elle n'a pas encore dépassé 4,25 millions de tonnes, soit 44 % du niveau d'avant-guerre. Mais déjà, à partir de cette année, un relèvement systématique s'opère : en 1922-1923, la production du pétrole atteint 5,7 millions de tonnes, en 1923-1924, 6,04 millions de tonnes et en 1924-1925, année du rétablissement des rapports diplomatiques entre la France

et l'U.R.S.S., la production se monte à 7,68 millions de tonnes. Parallèlement à l'accroissement de la production s'accroît également l'exportation. Le naphte soviétique et ses dérivés, de qualité supérieure aux produits des grands trusts, s'introduisent rapidement sur le marché mondial où ils sont favorablement accueillis par les consommateurs. Cette réapparition ne se fit pas sans une résistance acharnée de la part des trusts tout puissants, résistance qui explique plus d'un grand événement international qui, de prime abord, n'avait aucun rapport avec le pétrole.

Au moment de la reprise des relations officielles franco-russes, l'U.R.S.S. était déjà un des grands exportateurs de pétrole. En outre, le mazout soviétique alimentait, depuis le début de 1924, en vertu d'un accord intervenu entre les Soviets et M. Mussolini, la flotte de guerre italienne. Le pétrole soviétique et ses produits allaient donc devenir la matière première principale des exportations soviétiques en France. Déjà, en 1913, le pétrole russe importé en France avait atteint, malgré sa faible importance numérique, 20 % des importations françaises de pétrole. Le pétrole soviétique, après une longue absence, devait revenir sur le marché français afin d'y rétablir un certain équilibre relatif entre l'offre et la demande.

Au mois de janvier 1925, la Représentation commerciale à Paris signa un contrat avec un consortium de grandes sociétés françaises d'exportation, ayant à sa tête la Société anonyme Pétrofina, pour la livraison, pendant deux ans, de 80.000 tonnes d'essence et de 40.000 tonnes d'huiles lubrifiantes, pour la somme de 200 millions de francs par an environ. La Pétrofina reçut le droit de vente exclusive en France des produits du naphte soviétique, sauf le droit, pour le Syndicat du Naphte soviétique, représenté en France par la Société des Produits du Naphte russe, de vendre directement à l'Etat français. Deux mois plus tard, le 24 mars 1925, M. Jean Herbette, ambassadeur de France à Moscou, et

M. Lomow, président du Syndicat du naphte soviétique, signèrent un contrat de fourniture de mazout pour la marine française. Les huiles de pétrole venant de l'U.R.S.S. par les ports de la mer Noire, sont dirigées vers les ports français de la Méditerranée dont ils contribuent, dans une grande mesure, à ranimer le trafic.

Dès les premières années, des commandes supplémentaires d'essence et d'huiles, en dehors des quantités prévues par le contrat, furent passées par la Société Petrofina. Le pétrole soviétique, par sa qualité et par ses prix avantageux, n'a cessé de conquérir des positions toujours plus nombreuses sur le marché français. Son importation en France, ainsi que cela résulte du tableau ci-dessous, augmentait d'année en année :

TONNAGE ET VALEUR DES PRODUITS DU NAPhte
IMPORTÉS DE L'UNION SOVIÉTIQUE EN FRANCE

ANNÉE	TONNAGE	VALEUR
1925	177.000 tonnes	130 millions de francs
1926	168.000 —	162 — —
1927	366.000 —	217 — —
1928	419.000 —	261 — —
1929	381.000 —	205 — —
1930	566.800 —	300 — —
1931	837.000 —	293 — —
1932	967.000 —	242 — —

Un tel accroissement de l'exportation du pétrole de l'U.R.S.S. n'était possible qu'en présence d'un accroissement corrélatif de la production. En effet, en 1932, dernière année du premier Plan Quinquennal, la production du pétrole en Union soviétique a dépassé 22 millions de tonnes, soit 240 % de son niveau d'avant-guerre.

Le pétrole soviétique accuse, sur le marché français, un accroissement non seulement absolu, mais aussi relatif. D'après les statistiques des douanes françaises, le pétrole de l'U.R.S.S. a formé, en 1930, 10,9 % de toute l'importation française de ce produit; en 1931, sa part était déjà de 15 % et en 1932 elle se montait à 20,8 %. Il est à noter que les données de la statistique officielle française ne comprennent pas le pétrole soviétique importé en France pour les besoins de la Marine de guerre. Il faut en tenir compte lorsqu'on veut se représenter exactement la place qu'occupe le pétrole de l'Union soviétique sur le marché français.

Le pétrole, principale matière première des importations soviétiques en France, en forme également le principal produit. D'après les données officielles françaises, le naphthe et ses dérivées formaient, en 1929, 29,4 %, en 1930 34,1 %, en 1931 54,6 % et en 1932 67,1 % de toutes les importations de l'U.R.S.S. en France. La proportion très élevée en 1931 et 1932 s'explique, d'ailleurs, moins par un accroissement correspondant du volume de l'importation du pétrole que par une restriction générale de toutes les autres importations à la suite de la loi du 3 octobre 1930. C'est pourquoi, après le rétablissement des échanges normaux, la quote-part du pétrole dans les importations de l'U.R.S.S. en France n'était plus, en 1933, que de 41 %.

La loi du 4 avril 1931 accorda au groupement de producteurs pétroliers indépendants (ne faisant pas partie des trusts) un contingent d'importation de 21 % de la consommation française. Dans ce groupe, l'U.R.S.S. joue un rôle de beaucoup prépondérant. Cette même loi attribua, pour 20 ans, à la Compagnie Française des Raffineries un contingent indépendant d'importation de pétrole brut et de ses dérivés, contingent égal à 25 % de la consommation française. Etant donné que la Compagnie Française des Raffineries fait une grande partie de ses achats en U.R.S.S., et que, d'autre part, la Société des Produits du Naphte russe a signé, au mois de décembre

1930, avec un groupement de Sociétés de Pétrole françaises, un nouveau contrat de fourniture, pendant huit ans, de quantités considérables de pétrole brut destiné au ravitaillement des raffineries françaises, il est à prévoir que l'importation du pétrole soviétique en France accusera encore une tendance à l'augmentation.

Le deuxième rang dans l'exportation soviétique en France est tenu par *le lin et le chanvre*. Après 1918, plusieurs provinces lini-coles très importantes se sont détachées de la Russie et formèrent des Etats indépendants. Néanmoins, l'U.R.S.S. reste toujours de beaucoup le plus grand producteur du lin. La place qu'occupe le lin soviétique sur le marché français est conditionné par deux facteurs : d'une part, la production soviétique du lin a dépassé, en 1932, les 5/6 de la production mondiale, (175 % de son niveau d'avant-guerre); d'autre part, la production française du lin, nettement insuffisante à la consommation intérieure du pays, baisse d'année en année. Aussi, l'exportation du lin soviétique en France a-t-elle été très importante. En 1928, l'U.R.S.S. a fourni à la France 37,9 % du tonnage global de tout son lin importé, en 1929 cette part a été de 50,3 %, en 1930 de 38,2 %; depuis 1930, à la suite de la loi dite sur le dumping soviétique, l'exportation du lin en France est retombée à 16,3 % en 1931 et à 18,1 % en 1932. Les restrictions apportées par le gouvernement français à l'importation du lin soviétique provoquèrent une pénurie de matières premières dans l'industrie linière du Nord.

L'U.R.S.S. exporte encore en France ses *bois*. Comme pour le lin, plusieurs centres très importants de l'industrie forestière de l'Empire russe se sont retrouvés, après la guerre, dans des Etats indépendants (Finlande, Pologne). Les bois forment annuellement une moyenne de 10 à 12 % de l'exportation globale de l'U.R.S.S. en France; leur part dans l'exportation totale des bois soviétiques aussi bien que dans l'importation totale du bois en France est assez faible. Jusqu'en 1934, les bois de provenance de l'Union soviétique

étaient soumis au tarif douanier général, ce que, étant donné que presque tous les autres pays exportateurs de bois bénéficiaient du tarif minimum, équivalait, en fait, pour certaines espèces notamment, à un tarif prohibitif.

Les pelleteries et peaux interviennent dans les exportations soviétiques en France pour 3 à 4 % en moyenne, mais accusent une tendance à la diminution. Elles servent surtout à la confection des fourrures, une des principales industries d'exportation de Paris.

Les minerais, et notamment, le manganèse, représentent de 5 à 6 % des exportations soviétiques en France.

L'anthracite représente 4 % environ de ces exportations. Le brai, les drilles, crins et poils y jouent un rôle très restreint.

En résumé, les caractères généraux des exportations soviétiques en France se présentent de la manière suivante :

1) Les matières premières nécessaires à l'industrie française, comme le pétrole, le lin, les bois, les pelleteries, le manganèse et l'anthracite, forment 90 % environ de tous les produits exportés par l'Union soviétique en France.

2) L'Union soviétique vend à la France des produits que celle-ci ou bien ne possède point, ou bien possède en des quantités nettement insuffisantes.

L'exportation française en U.R.S.S. possède une structure tout à fait différente. En premier rang, avec une moyenne de 50 à 60 %, viennent les *machines*, agricoles et autres, les installations électriques (turbines, condensateurs, transformateurs), les pièces détachées, les automobiles, les motocyclettes, les appareils de précision, l'outillage de laboratoire, etc. Ce groupe, malgré son importance relative dans les exportations françaises en U.R.S.S., représente une part presque insignifiante dans l'importation soviétique

de machines. Ainsi, par exemple, parmi toutes les machines achetées par l'Union soviétique à l'étranger, venaient de France, en 1930, 2,4 %, en 1931, 1,1 % et en 1932, 0,7 % seulement.

Le deuxième rang dans les exportations françaises en U.R.S.S. tiennent les métaux et leurs produits: métaux ferreux, mais surtout des métaux non-ferreux, comme le cuivre, le nickel, l'aluminium, le zinc, l'étain, le bismuth, le plomb, etc. Les métaux importés en U.R.S.S. de France formaient, pendant les années du premier Plan Quinquennal, jusqu'à 16 % de l'exportation française des métaux. Pour certains d'entre eux, et, notamment, pour le nickel et l'aluminium, les achats soviétiques en France ont été particulièrement importants.

En troisième place, dans les exportations françaises en U.R.S.S., viennent les produits chimiques dont la part augmente constamment. Les Soviets achètent en France des huiles volatiles et essences végétales, des matières colorantes, des produits pharmaceutiques et, dernièrement, des huiles aromatiques et de la soude.

Des produits comme le liège ou la laine, achetés en France par les Soviets pendant plusieurs années, sont dernièrement disparus de l'exportation française en U.R.S.S.; par contre, y sont réapparues, en 1933, après une absence de quelques années, les peaux travaillées.

On voit ainsi aisément que les exportations soviétiques en France et les exportations françaises en U.R.S.S. présentent, au point de vue de leur structure, un caractère nettement complémentaire.

Les objets fabriqués forment plus de 90 % de tous les achats soviétiques en France. La différence est donc frappante entre la composition des exportations françaises en Russie impériale et celle des exportations françaises en Union soviétique. Cela n'est d'ailleurs point étonnant, si l'on se rappelle qu'en 1913 presque 40 % de

toutes les exportations françaises en Russie étaient formés par des alcools, des spiritueux, des vins, de la parfumerie et des tissus de luxe.

Contrairement à la Russie impériale, l'Union soviétique est devenue une cliente de la grande industrie française : de l'industrie métallurgique, chimique, automobile, de l'industrie de précision, etc.

Malgré l'importance relative de certains produits aussi bien dans les exportations françaises en U.R.S.S. que dans les exportations soviétiques en France, l'ensemble des échanges franco-soviétiques, pour des raisons étudiées dans les chapitres précédents, n'a présenté, jusqu'en 1934 du moins, que peu d'importance dans le trafic respectif des deux apys. La preuve en est fournie par le tableau suivant, dressé d'après les données de la statistique officielle française et soviétique :

ANNÉE	L'U.R.S.S. dans l'export. totale de la France	L'U.R.S.S. dans l'import. totale de la France	La France dans l'export. totale de l'U.R.S.S.	La France dans l'import. totale de l'U.R.S.S.
1929	0,51%	1,35%	6,49%	2,21%
1930	0,40%	1,69%	6,51%	1,22%
1931	0,19%	1,17%	4,65%	0,41%
1932	0,24%	1,74%	7,01%	0,52%
1933	0,24%	1,79%	4,74%	1,43%

Ce tableau, en illustrant l'insignifiance relative des échanges franco-soviétique (en 1913, la Russie participa dans les exportations totales de la France pour 1,20 % et dans les importations totales de la France pour 5,52 %), fait ressortir, en même temps,

un fait autrement curieux : c'est que, si l'on compare, deux à deux, les colonnes entre elles on voit que la part de l'U.R.S.S. a toujours été considérablement plus grande dans les importations totales de la France que dans ses exportations, et que, ce qui n'est, au fond, qu'une autre face du même phénomène, la part de la France dans les exportations totales de l'U.R.S.S. a dépassé de plusieurs fois sa part dans les importations globales soviétiques. L'on se heurte ainsi au grave problème de la balance des échanges franco-soviétiques, problème qui devait sérieusement préoccuper les milieux dirigeants français.

CHAPITRE VII

LA BALANCE COMMERCIALE FRANCO-SOVIETIQUE ET LA CAMPAGNE « ANTI-DUMPING »

Le rapport entre les importations soviétiques en France et les exportations françaises en U.R.S.S. a toujours été très défavorable pour la France. La balance commerciale de celle-ci avec l'Union soviétique, ainsi que cela ressort du tableau suivant, a été nettement déficitaire :

ANNÉE	Importations soviétiques en France	Exportations françaises en U.R.S.S.	Exportations par rapport aux import.
	(en milliers de francs)		
1926	756.244	109.839	1:7,5
1927	941.806	98.427	1:9,4
1928	717.436	174.969	1:4,1
1929	788.191	255.605	1:3,1
1930	886.245	169.917	1:5,2

Il est vrai que la balance commerciale franco-russe avant la guerre a été plus déficitaire encore pour la France et que le rapport entre les exportations et les importations, pour les années 1911, 1912 et 1913, s'y exprima, respectivement, par 1:8,2; 1:6,9 et 1:5,4. Cependant, avant la guerre, la balance des comptes entre les

deux pays, en raison des revenus des capitaux français placés en Russie et en raison, également, de nombreuses exportations invisibles dirigées de France vers l'Empire russe, restait active pour la France. Or, la balance des comptes de la France avec l'Union soviétique était déficitaire.

La politique économique de la France à l'égard de l'U.R.S.S. tendait, par conséquent, à relever la balance des échanges entre les deux pays. Cette tâche devint particulièrement urgente vers la fin de 1930. A ce moment, en effet, la France, longtemps épargnée par la crise économique qui sévissait en Amérique et dans plusieurs pays d'Europe, commença à en subir les conséquences, de plus en plus sensiblement. La courbe de la production nationale accusait une chute rapide, le chômage augmentait dans des proportions inquiétantes, le déficit global de la balance commerciale avec l'ensemble des pays étrangers s'accroissait chaque mois, les prix des blés et des matières premières tombaient, toute la vie du pays ressentait les coups de la crise. C'est à cette époque qu'une vaste campagne internationale fut déclenchée contre ce que l'on appelait le dumping soviétique; l'U.R.S.S. fut accusée de pratiquer une politique économique tendant sciemment à désorganiser et à démoraliser les marchés mondiaux, à précipiter les prix, et à rendre impossible, par des procédés déloyaux, toute concurrence saine et bienfaisante. En France, cette campagne « anti-dumping » trouva un écho très favorable auprès des milieux dirigeants et l'on vit bientôt le gouvernement français se placer en tête d'un mouvement dirigé contre le commerce extérieur des Soviets.

Sans vouloir préjuger de la question si, en réalité, l'U.R.S.S. pratiquait une politique de dumping économique, c'est-à-dire une politique de vente au-dessous de son prix de revient, ou une politique de dumping dit social, qui suppose une vente au-dessous du prix de revient, mais à un prix conditionné par un gaspillage inadmissible des ressources nationales : matières premières et travail

humain — il faut constater que la campagne anti-dumping était animée surtout et avant tout par des raisons politiques et non économiques. Le dumping économique n'est point chose aussi rare dans la politique commerciale des nations modernes pour qu'un cas particulier, un des très nombreux, soit de nature à provoquer un tel déchaînement de consciences révoltées. Avant et après la guerre, plusieurs Etats, y compris la Russie impériale, pratiquaient, pour certains de leurs produits d'exportation, une politique de dumping au vu et au su du monde entier; actuellement encore, une des plus grandes puissances industrielles d'Extrême-Orient pratique un dumping incontestable, très cruellement ressenti par les industries de plusieurs Etats européens et extra-européens. Pourtant, si les chancelleries délibèrent en toute tranquillité sur des mesures à prendre contre le danger très réel, aucun cri d'indignation n'a retenti à travers le monde dans le but de flétrir d'opprobre universelle le concurrent déloyal.

Mais c'est surtout en France que le mouvement anti-dumping était dénué de tout fondement économique. Les Soviets eussent-ils, en réalité, désiré entraîner le monde entier dans un précipice économique (et périr avec lui), que la France ne s'en serait senti que dans une mesure tout à fait insignifiante. Ainsi que l'on a vu plus haut, l'U.R.S.S. n'intervenait en 1930 dans les importations globales de la France que pour 1,6 %. Dans ces importations en provenance de l'Union soviétique, plus que la moitié revenait au pétrole dont les bas prix, en supposant même qu'ils fussent sciemment abaissés par les Soviets, ne pouvaient que profiter à la France qui n'était que consommateur et non pas producteur du pétrole. Le blé soviétique, un des produits pour lesquels l'U.R.S.S. fut le plus accusée de pratiquer le dumping, n'était presque guère importé en France. Les bois russes y entraient en quantités très restreintes. Ainsi donc, les exportations soviétiques en France n'étaient aucu-

nement capables d'influecer même d'une manière tant soit peu sensible le marché français.

Néanmoins, le gouvernement français estima qu'une mesure de protection immédiate contre le danger soviétique s'imposait. Contrairement à l'Angleterre et à l'Allemagne qui, malgré l'importance incomparablement plus grande des importations soviétiques sur leurs marchés, ne crurent point nécessaire de se défendre contre le « dumping soviétique », la France engagea une lutte économique contre les Soviets. Le 3 octobre 1930 fut promulgué un décret sur les « mesures de contrôle sur l'importation de certaines marchandises originaires ou en provenance de l'U.R.S.S.

L'article premier de ce décret stipulait : « l'importation des marchandises ci-après, originaires ou en provenance de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes est subordonnée à l'autorisation du Ministère du Budget (Direction Générale des Douanes) accordée sur l'avis des départements ministériels intéressés ». Les marchandises soumises à cette mesure de restriction étaient : les volailles vivantes ou mortes, la viande réfrigérée ou congelée de porc, les œufs, les céréales et leurs dérivés, les sucres, les mélasses, les bois communs, le lin brut, peigné, taillé ou en étoupes et toute une série de colles, de stéarines, etc. De ces produits, tous n'avaient pas la même importance : la plus grande partie appartenait aux produits alimentaires, c'est-à-dire, aux marchandises formant à peine 10 % des exportations soviétiques en France. L'importation du pétrole soviétique ne fut pas soumise à l'obligation des licences, celle des pelleteries et des minerais de manganèse non plus. Par conséquent, 75 % des importations soviétiques en France furent délibérément laissés hors d'atteinte du décret « anti-dumping ». Comme en plus, les bois soviétiques étaient très faiblement représentés dans les achats français en U.R.S.S., le produit le plus important visé par le décret était le lin soviétique qui fournissait, ainsi que l'on a vu, à l'industrie française plus de 50 % de ses matières premières.

Dès lors, le décret du 3 octobre 1930 pouvait chercher à atteindre deux objectifs : premièrement, un objectif strictement anti-dumping qui devait consister en la défense de la production nationale française et, en l'occurrence, presque uniquement de la production nationale du lin; et, deuxièmement, un objectif de politique commerciale en général, tendant à la défense et au relèvement de la balance commerciale avec l'Union soviétique.

Pour ces deux objectifs, le décret du 3 octobre n'a abouti qu'à un échec.

En ce qui concerne la production nationale du lin, le décret n'a aucunement réussi à enrayer la diminution systématique des emblavures. Par contre, il créa, pour l'industrie linière, une forte pénurie de matières premières. Malgré les très nombreuses licences pour l'importation du lin russe que le Ministère dut accorder aux industriels français, le prix du lin augmenta, pour le profit surtout des exportateurs étrangers et au préjudice de l'industrie française du Nord.

L'échec du décret a été plus éclatant encore dans le domaine de la politique commerciale. En effet, en réponse aux mesures d'exception édictées par la France contre les importations soviétiques, le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. répliqua, le 20 octobre 1930, par un décret de représailles. Ce décret enjoignait au Commissariat pour le Commerce intérieur et extérieur de :

« 1° Cesser complètement ou réduire à leur strict minimum les commandes et les achats dans ces pays (qui avaient appliqué une législation d'exception à l'égard de l'importation soviétique);

« 2° Cesser d'utiliser leur tonnage;

« 3° Etablir... une réglementation restrictive pour les marchandises en transit en provenance de ces pays;

« 4° Prendre des mesures pour cesser complètement ou réduire à leur strict minimum l'utilisation des ports, voies de transit, docks

et entrepôts de ces pays servant aux opérations de transit ou de réexportation de l'U.R.S.S. »

Les effets de ce décret de représailles furent immédiats. La Représentation commerciale à Paris annula de nombreux contrats passés avec des industriels et commerçants français et leur retira ses commandes. Les achats soviétiques en France diminuèrent brusquement de deux tiers environ. Comme, d'autre part, la majeure partie des marchandises soviétiques importées en France, comme le pétrole, les minerais et les pelleteries, n'avaient point été touchées par le décret du 3 octobre, car la France ne pouvait s'en passer, et que pour les autres produits soviétiques, visés par les mesures restrictives, le gouvernement dut accorder de nombreuses licences, il en résulta ce fait singulier que la balance des échanges franco-soviétiques était devenue encore, et de beaucoup, plus défavorable pour la France. Si, au cours de l'année 1930, le rapport entre les exportations françaises en U.R.S.S. et les importations soviétiques en France était de 1 à 5,2, au premier trimestre de l'année 1931 il devint de 1 à 12,3 et, pour toute l'année 1931, le décret du 3 octobre ayant déjà été rapporté, de 1 à 8,4. En présence des résultats aussi inattendus, le décret « anti-dumping » dut être rapporté le 16 juillet 1931, date à laquelle fut également rapporté le décret de représailles soviétique. La politique de licences fut remplacée par une politique de contingentements.

Il fallait s'avouer que, dans une guerre économique, les Soviets étaient les plus forts car les mieux armés. Le monopole du commerce extérieur est une arme de politique économique d'une valeur sans égale, souple et énergique, d'une portée sûre et à maniement facile. Et ce n'est certes pas de vaines paroles qu'a proférées M. Rozengolz, Commissaire du Peuple au Commerce extérieur, lorsqu'il déclara qu'« en dépit d'une accentuation sans précédent du protectionnisme le plus agressif, de toute sorte de mesures de contingentement, de contrôle des devises étrangères, etc., aucun autre pays

n'a approché, ne fut-ce que de loin, une capacité de manœuvre comparable à celle que le monopole du commerce extérieur a procurée à l'Union soviétique ». En effet, en moins d'une année, les achats soviétiques en France tombèrent, de 170 millions de francs en 1930, à 60 millions à peine en 1931; pour la même période, les importations françaises de l'U.R.S.S., malgré toutes les mesures de restriction, n'ont pu être diminuées que d'un peu plus d'un tiers, se chiffrant par 886 millions de francs en 1930 et par 500 millions de francs en 1931.

Au demeurant, si le décret du 3 octobre 1930 qui dut être rapporté démontra à l'évidence de quels procédés il ne fallait *pas* user à l'égard des échanges franco-soviétiques, le problème de la balance commerciale n'en subsista pas moins dans toute sa gravité. La loi douanière du 11 juillet 1931, avec le régime de contingentements qu'elle inaugura n'y fut d'aucune efficacité. Le mal, bien au contraire, augmentait constamment. Les Soviets ayant conclu, en 1931, avec l'Allemagne le célèbre accord Piatakov, en vertu duquel le Reich garantissait à ses industriels jusqu'à 75 % du montant des commandes soviétiques, les achats de l'U.R.S.S. en France diminuèrent encore et, en 1932, ne se montaient plus qu'à 47 millions de francs, contre 519 millions d'importations françaises de l'U.R.S.S. Le rapport entre les deux positions de la balance commerciale s'exprima désormais par 1 : 10,9.

Ainsi donc, ni la politique de licences, ni celle de contingentements n'ont atteint leur but. Il devenait de plus en plus évident que *l'unique solution du problème de la balance commerciale franco-russe devait être cherchée non point dans une restriction des importations soviétiques en France, importations indispensables à l'économie française, mais bien dans un accroissement des exportations françaises en U.R.S.S.*

Cette idée se fraya enfin le chemin vers les milieux français intéressés et servit de base aux négociations qui s'engagèrent entre

les deux parties à la fin de 1932, négociations qui devaient aboutir à la conclusion de l'accord commercial provisoire du 11 janvier 1934.

Mais, une fois la nécessité de l'accroissement des exportations françaises en U.R.S.S. admise, les vieux problèmes de crédits et d'un statut juridique favorable au commerce franco-soviétique surgirent immédiatement. Ainsi, après plus de huit ans de rapports commerciaux entre les deux pays, la politique économique de la France à l'égard de l'U.R.S.S. se retrouva à son point de départ marqué par le célèbre interview de l'ambassadeur de France à Moscou en 1925. Or, pendant ces huit ans, l'U.R.S.S. subit une profonde transformation économique à la suite du premier Plan Quinquennal; maints peuples étrangers surent trouver dans la reconstruction économique de l'Union soviétique un vaste champ d'activité pour leur industrie et leur commerce. Au cours des années 1929-1932 seulement, l'U.R.S.S. importa de l'étranger des marchandises d'une valeur globale de 3.743 millions de roubles-or, c'est-à-dire, de plus de 49 milliards de francs. La France, malgré les besoins et les possibilités de son industrie, n'y participa que pour 2 % environ.

Pour remédier à cette situation profondément anormale et préjudiciable à l'économie française, pour reprendre dans les échanges soviétiques la place qui lui revient par son rang d'une des plus grandes puissances industrielles de l'Europe, la France dut abandonner sa politique commerciale hésitante, indécise et dépourvue d'initiative, politique où le sentiment et la passion l'emportaient très souvent sur l'intérêt économique bien compris. Dorénavant, si le temps n'était plus pour donner un exemple aux autres nations, il fallait s'engager sur la voie tracée par les plus grands pays industriels du monde, voie qui conduisait partout à la plus fructueuse collaboration économique entre l'Union soviétique et les Etats étrangers.

CHAPITRE VIII

L'ACCORD COMMERCIAL PROVISOIRE DU 11 JANVIER 1934

L'amélioration des rapports politiques entre la France et l'Union soviétique porta des fruits également dans le domaine économique. Le pacte de non-agression franco-soviétique, paraphé le 21 août 1931 et signé le 29 novembre 1932, mit définitivement fin à l'état de tension dans les relations commerciales entre les deux pays. L'article IV du pacte vint, en effet, stipuler : « Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage, pour la durée du présent traité, à ne participer à aucune entente internationale ayant pratiquement pour effet d'interdire l'achat ou la vente des marchandises ou l'octroi de crédits à l'autre Partie et à prendre aucune mesure ayant pour effet d'exclure celle-ci de toute participation à son commerce extérieur ».

Mais cet article du Pacte de non-agression ne signifiait, en réalité, que le retour au *statu quo* antérieur au décret « anti-dumping ». Or, ces huit ans de commerce entre la France et l'U.R.S.S. ont suffisamment démontré que si l'on voulait assurer le développement normal du commerce franco-soviétique, il fallait édifier une base solide sous les échanges entre les deux pays. Des négociations furent donc entamées en vue de la conclusion d'un accord commercial. A la faveur de l'atmosphère favorable créée par le rapprochement franco-soviétique, les négociations, bien que lentement, se poursuivaient avec succès.

Non point qu'il n'y eut plus d'une difficulté à vaincre!... La France, contrairement à plusieurs autres grands pays, semble né-

glier l'élément économique dans ses relations avec les Etats étrangers. Tandis que certains Etats, dont l'Allemagne, notamment, font précéder ou accompagner chaque mouvement diplomatique par une habile manœuvre économique, destinée à cimenter la moindre position acquise, le Quai d'Orsay paraît sous-estimer le rôle fondamental joué par l'économie dans la création et le raffermissement d'une amitié entre nations modernes. S'il n'était pas encore possible pour la France d'élaborer une base stable et de longue haleine pour le commerce franco-soviétique, étant donné le peu d'expérience réelle qu'elle possédait dans ce domaine, du moins fallait-il, par des mesures provisoires, remédier à un état que les deux pays reconnaissaient comme étant profondément nuisible pour chacun d'eux.

Après presque deux ans de négociations fut enfin signé, à Paris, le 11 janvier 1934, le premier accord commercial provisoire entre la France et l'U.R.S.S.. La durée de l'accord fut fixée jusqu'au 31 décembre 1934, sauf la partie relative au statut de la Représentation commerciale qui devait être valable jusqu'au 31 décembre 1935. L'accord réglait en trois parties distinctes les questions essentielles du commerce entre les deux pays : la question douanière, celle des commandes et crédits et, enfin, le statut général de la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France. Après plus de huit ans de rapports de pur fait, les échanges franco-soviétiques reçurent enfin un statut juridique nettement déterminé.

Dans le domaine douanier, le principe du tarif minimum fut combiné avec celui des contingentements. Les produits, individuellement dénommés, originaires ou en provenance de l'U.R.S.S., se virent accorder soit le tarif minimum, soit des réductions variant de 15 à 50 % sur le tarif général, mais cela dans les limites d'un contingent déterminé dans l'accord même. Cependant, si le contingentement est de règle pour tous les produits bénéficiant du tarif minimum, il ne constitue qu'une exception dans la catégorie des produits bénéficiant seulement d'une réduction sur le tarif géné-

ral. La Représentation commerciale en France fut admise, en outre, à bénéficier de toutes les facilités réglementaires en matière d'importation au même titre que les commerçants établis en France. Le gouvernement français s'engagea également à ne pas appliquer dans ses colonies et à ne permettre l'application dans les pays sous le protectorat ou sous mandat français des mesures économiques dirigées spécialement contre l'Union soviétique et dérogeant à la règle générale.

La deuxième partie de l'accord, concernant la question des commandes et des crédits, poursuivait un double but : pour la France — le relèvement de sa balance commerciale déficitaire avec l'U.R.S.S. par la stimulation des exportations françaises vers ce pays; pour l'Union soviétique — l'obtention de conditions de crédit susceptibles de favoriser le développement utile des achats soviétiques en France. C'étaient là deux faces du même problème économique.

Le gouvernement de l'U.R.S.S., dans le but d'intensifier les échanges entre les deux pays et de relever, au profit de la France, la balance de ces échanges, s'obligea, par l'accord, à passer en France au cours de l'année 1934, par sa Représentation commerciale à Paris, 250 millions de francs de commandes de marchandises françaises. La valeur des exportations françaises en U.R.S.S. ayant été, pour les années 1931, 1932 et 1933 respectivement de 59 millions, de 47 millions et de 44 millions de francs, il est facile de juger de l'influence que les obligations assumées par l'Union soviétique en vertu de l'accord allaient exercer sur l'ensemble du trafic franco-soviétique. Le ministre du Commerce et de l'Industrie, M. Lamoureux, n'a eu qu'à constater une évidence lorsqu'il déclara à la Chambre des députés, le 29 juin 1934 : « L'accord commercial... apportait à la France un avantage sensible... puisqu'il aurait cette conséquence d'augmenter dans des proportions considérables les exportations de la France vers la Russie ».

Le problème de crédits a reçu dans l'accord une solution moins parfaite, car encore très hésitante. Les parties ont convenu que le paiement des marchandises commandées par les Soviets devrait s'effectuer dans un délai n'excédant pas vingt-deux mois. C'était à peu près le délai de crédit normal accordé à l'U.R.S.S. par presque tous les grands Etats européens. Cependant, l'entente obtenue sur le délai de paiement était encore loin de résoudre le véritable problème de crédits. Les négociateurs soviétiques, en effet, firent spécifier dans l'accord que, afin que l'U.R.S.S. put assumer ses engagements contractés, « il devait être entendu, que les conditions concernant le taux d'intérêt et la circulation des traites dans les banques seraient normales ». Or, le taux d'intérêt, comme la facilité de circulation des traites, dépendaient essentiellement des signatures de garantie dont les exportateurs français pouvaient revêtir les effets soviétiques se trouvant en leur possession. A l'étranger, ainsi que l'on a vu plus haut, c'était l'Etat lui-même qui accordait, dans une proportion plus ou moins forte, sa garantie aux commandes soviétiques. Pourtant, la France, même par l'accord de 1934, hésita encore à faire jouer, au bénéfice de l'Union soviétique, la loi sur l'assurance-crédit. L'on était, par conséquent, obligé d'imaginer un système de garanties assez compliqué dont le mécanisme, en ses grandes lignes, est le suivant :

Après tout achat effectué par la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. à Paris, le chef de celle-ci accepte, en sa qualité officielle, une traite que le fournisseur français tire sur la Représentation. Cette traite est ensuite, par les soins de la Représentation commerciale, avalisée par la « Société des produits du naphte russe », succursale du Syndicat du naphte soviétique qui vend, en France, les produits du naphte de l'U.R.S.S. L'aval ainsi apposé fait de la société importatrice, en France, du pétrole soviétique le débiteur solidaire du fournisseur français, porteur de la traite. Mais, en plus, la traite avalisée est visée pour domiciliation, à Paris, au siège de la société

« Petrofina française », qui, ainsi que l'on a vu, possède le monopole de la vente, en France, du pétrole russe. La Petrofina, débitrice de la Société des produits du naphthe russe pour des sommes très importantes, dépassant le montant de toutes les commandes soviétiques prises ensemble, aura la possibilité, le cas échéant, de faire rembourser directement, sur sa dette envers les Soviets, les porteurs français de traites soviétiques échues. Ainsi, pratiquement, les crédits accordés aux commandes soviétiques sont garantis par le pétrole que l'U.R.S.S. importe en France. Les fournitures de pétrole russe sont ainsi affectées au règlement des exportations françaises en U.R.S.S. L'accord commercial institue donc, d'après l'expression de M. Margaine (1), une sorte de clearing de compensation.

Ce système de garanties correspond à peu près à celui qu'avait proposé la délégation russe à la Conférence franco-soviétique en 1927. Or, depuis, les Soviets ont beaucoup évolué; l'U.R.S.S. a vu augmenter son crédit étranger. Il se créa même cette situation assez paradoxale où, dans le torrent de faillites et de banqueroutes de différents Etats, on s'aperçut tout à coup que l'Union soviétique était le « seul pays d'Europe qui, depuis qu'il était institué, n'ait jamais failli à aucun de ses engagements » (1). Aussi bien, la solution adoptée par l'accord commercial n'a-t-elle contenté personne. L'Union soviétique prétendait que le système de clearing appliqué à son égard était immérité et ne pouvait se justifier par aucune raison sérieuse. D'autre part, les banques françaises appelées à escompter les effets soviétiques pourvus de toutes les garanties énumérées, estimaient celles-ci insuffisantes et opposaient une certaine résistance à la circulation du papier soviétique. Il a fallu l'intervention réitérée du ministère des Finances pour pouvoir venir à bout, officiellement du moins, des difficultés soulevées par les banques au financement de l'exportation française en U.R.S.S. Même

(1) M. Margaine, Chambre des députés; « Journal Officiel » du 30 juin 1934.

une fois ces difficultés aplanies, il n'en reste pas moins vrai que, en comparaison avec l'organisation du crédit et du financement des commandes soviétiques à l'étranger, le régime français instauré par l'accord commercial du 11 janvier 1934 est une machine lourde et inerte, un instrument peu élastique et encombrant, peu propice à insouffler une vie nouvelle aux échanges entre la France et l'Union soviétique. C'est pourquoi, les milieux parlementaires les plus compétents et les plus autorisés, comme la Commission des Douanes, par exemple, ou le groupe Franco-Russe, exprimèrent à plusieurs reprises leur désir de voir accorder au commerce franco-soviétique le bénéfice de la loi sur l'assurance-crédit. Le ministre du Commerce et de l'Industrie lui-même se prononça également dans ce sens à la Chambre, le 30 juin 1934. Il est, par conséquent, à prévoir que le problème de l'assurance-crédit se posera de nouveau lors des négociations qui auront pour objet de remplacer l'accord provisoire par un traité de commerce définitif.

Les plus grandes innovations dans la politique commerciale de la France à l'égard de l'U.R.S.S. sont comprises dans la troisième partie de l'accord du 11 janvier 1934, partie relative au statut de la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France. Pour la première fois, la France reconnut expressément, dans un traité diplomatique conclu avec l'U.R.S.S., le monopole soviétique du commerce extérieur; elle admit également toutes les conséquences juridiques que cette reconnaissance comportait.

« Le commerce extérieur — dit l'article premier de la troisième partie de l'accord commercial — constituant d'après les lois de l'U.R.S.S. un monopole d'Etat, le gouvernement français reconnaît au gouvernement de l'U.R.S.S. le droit d'avoir, à Paris, une représentation commerciale attachée à l'ambassade de l'U.R.S.S. et destinée à assurer l'exercice en France de ce monopole.

« La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France a pour attributions :

a) de contribuer au développement du commerce entre les deux pays;

b) de représenter les intérêts généraux de l'U.R.S.S. pour tout ce qui concerne le commerce de ce pays avec la France;

c) de réglementer au nom du gouvernement de l'U.R.S.S. et en ce qui concerne les opérations commerciales de ce pays en France;

d) d'exercer le commerce de l'U.R.S.S. avec la France. »

Cette définition donnée des attributions de la Représentation commerciale prouve que le gouvernement français a adopté, dans ses grandes lignes, le point de vue soviétique, exprimé dans le décret du Comité Central exécutif et du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S., en date du 13 septembre 1933 (1). En effet, l'article premier de ce décret définit ainsi les tâches des Représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger.

« a) Elles représentent les intérêts de l'U.R.S.S. dans le domaine du commerce extérieur et favorisent le développement des relations commerciales et économiques entre l'U.R.S.S. et les pays où elles résident;

b) Elles règlent le commerce extérieur de l'U.R.S.S. avec les pays où elles ont leur siège;

c) Elles pratiquent le commerce extérieur pour l'U.R.S.S. avec les pays où elles ont leur siège. »

L'on s'aperçoit facilement que, dans les deux textes cités, il y a presque identité des termes employés, les deux assignent à la Représentation des fonctions identiques. Ce sont, d'une part, les fonctions relevant directement de la puissance publique de l'Etat, fonctions dont sont chargées, ordinairement, les organes consulaires ou les attachés commerciaux (représentation des intérêts généraux de l'Etat dans le domaine commercial, contribution au développe-

(1) Recueil des Lois, année 1933, n° 59, p. 354.

ment du commerce), et, d'autre part, les fonctions strictement commerciales, ayant pour but d'exercer à l'étranger le monopole du commerce extérieur.

Le caractère public de la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France ne peut plus être mis en doute. L'on se trouve désormais en face d'une institution qui, d'après les termes de l'accord du 11 janvier 1934, « agit, en matière commerciale, au nom de l'U.R.S.S. » (article 3), c'est donc une administration d'Etat chargée de l'exercice, à l'étranger, de ses droits souverains, dans un domaine déterminé.

Cependant l'accord se ressent d'une certaine hésitation en ce qui concerne la détermination précise des liens entre la Représentation commerciale et l'ambassade de l'U.R.S.S. Le texte soviétique est formel à cet égard : « Les Représentations commerciales — dit le décret du 13 septembre 1933 — font partie intégrante des Représentations diplomatiques correspondantes de l'U.R.S.S. à l'étranger et jouissent des mêmes privilèges que ces dernières ». Or, les négociateurs français ont tenu à restreindre la portée de ce texte. D'après l'accord commercial, la Représentation commerciale est seulement « attachée à l'ambassade de l'U.R.S.S. ». Seuls, « le chef de la Représentation commerciale et ses deux adjoints font partie de l'ambassade de l'U.R.S.S. et bénéficient à ce titre des privilèges et immunités diplomatiques, lesquels s'étendent aux bureaux qu'ils occupent ».

Cette volonté de restreindre les attributions diplomatiques de la Représentation commerciale est la cause de certaines imperfections de l'accord du 11 janvier. Dans la question de l'exterritorialité, notamment, le statut accorde les privilèges et les immunités diplomatiques seulement aux bureaux du chef de la Représentation et à ceux de ses deux adjoints. Définition singulièrement imprécise!... Dans un certain sens, tous les bureaux se trouvant dans les locaux de la Représentation commerciale peuvent être considérés comme « tant ceux du chef de cette Représentation, car ils représentent une

ramification de son activité propre. S'agit-il simplement de ses bureaux personnels?... Mais alors ils se crée une situation assez bizarre où, dans un même immeuble, certaines chambres sont exterritoriales, tandis que les autres ne le sont pas. En supposant que les bureaux du chef de la Représentation et de ses adjoints soient déterminés par un protocole spécial, il faudrait modifier ce protocole chaque fois qu'une cause quelconque obligerait le chef de la Représentation à changer de bureaux. De combien plus solide est la base juridique formée par les accords italo-soviétique et germano-soviétique qui reconnaissent l'exterritorialité et l'inviolabilité non seulement aux bureaux du chef de la Représentation, mais aux bureaux de la Représentation commerciale elle-même.

Ayant reconnu que la Représentation commerciale agit, en matière commerciale, au nom de l'Union soviétique, l'art. 4 du statut stipule que « le gouvernement de l'U.R.S.S. assume la responsabilité de toutes transactions commerciales qu'elle (la Représentation) aura soit conclues, soit garanties ». Or, les négociateurs de l'accord ont tenu à préciser davantage cette responsabilité. Ainsi, celle-ci est déclinée pour toute transaction commerciale émanant d'un organe économique d'Etat de l'U.R.S.S. autre que la Représentation commerciale en France, si cet organe jouit d'une personnalité morale distincte, aux termes de la loi soviétique. Cette clause sauvegarde à la fois les intérêts des créanciers français de la Représentation commerciale qui n'auront pas à subir, en France, le concours des créanciers des autres organes économiques de l'U.R.S.S. et les intérêts de la Représentation commerciale qui se voit à l'abri des prétentions venant de la part des créanciers qui n'avaient pas traité directement avec elle, des créanciers qui pouvaient, par leurs attaques procédurières, entraver son activité.

Dans le même sens, l'article 6 du statut reconnaît la compétence des tribunaux français seulement pour « toutes contestations relatives aux transactions commerciales que la Représentation com-

merciale de l'U.R.S.S. en France aura conclues, ou qu'elle aura garanties ». Par conséquent, les tribunaux français devront désormais se déclarer incompétents dans tous les cas où la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France ne sera pas mise directement en cause.

D'après l'article 7, l'exécution de toutes décisions judiciaires relatives aux transactions auxquelles la Représentation commerciale aura été partie, pourra être poursuivie sur tous les biens de l'Etat de l'U.R.S.S., notamment sur les biens, droits et intérêts provenant des transactions effectuées par la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France ou avec sa garantie. Toutefois, les locaux occupés par la Représentation et les biens mobiliers qui s'y trouvent seront soustraits à toute mesure conservatoire ou d'exécution.

Une question importante qui se pose à propos du statut de la Représentation commerciale est de savoir si l'article 6, reconnaissant la compétence des tribunaux français, doit être interprété dans un sens restrictif ou extensif. Cet article prévoit la compétence du juge français « pour des contestations relatives aux opérations commerciales ». Est-ce à dire que les tribunaux français ne seront pas compétents lorsqu'il s'agira de la responsabilité civile de la Représentation commerciale pour délit ou quasi-délit?... Est-ce à dire qu'ils ne seront pas compétents dans un cas de conflit entre la Représentation commerciale et ses employés?... L'accord est muet sur ce point. Cependant, étant donné que, dans son esprit général, il s'est inspiré de la législation soviétique, il faudrait se placer, en cas d'un litige semblable, au point de vue de cette dernière. Or, dans la thèse soviétique, la reconnaissance de la compétence des tribunaux français, faite par l'U.R.S.S., s'analyse en une autolimitation expresse de la souveraineté d'Etat; la clause doit être, par conséquent, interprétée dans un sens restrictif. La jurisprudence française n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer à ce sujet.

Il convient de noter le caractère juridique complexe de l'accord du 11 janvier 1934, comme, d'ailleurs, de tout traité de commerce conclu avec l'Union soviétique. Un traité de commerce entre deux Etats se borne ordinairement à poser un certain nombre de règles de droit international public, règles qui ont pour but de créer des cadres généraux pour le développement de l'initiative privée. Chacun des Etats peut être considéré comme un *negotiorum gestor* de ses ressortissants, comme un mandataire chargé de régler les conditions générales seulement des échanges à intervenir, les conditions particulières, relevant du droit privé, étant réservées à l'appréciation et à la décision des commerçants mandants eux-mêmes. Tout différent paraît le caractère d'un traité de commerce conclu avec l'Union soviétique, et surtout le caractère de l'accord provisoire du 11 janvier. Ici, le traité relève autant du droit international public que privé, il fixe les cadres généraux de l'activité commerciale entre les deux pays et contient à la fois une promesse d'achat et de vente pour une somme déterminée, promesse accompagnée d'un règlement détaillé des conditions de paiement, de crédit, d'escompte, etc. L'Union soviétique, Etat-commerçant, intervient au traité à la fois comme détenteur de la puissance publique et comme commerçant qui conclut un marché déterminé. Ceci prouve, notamment, l'importance que présente un accord commercial avec l'U.R.S.S. pour le développement normal des échanges avec ce pays. Il ne serait point exagéré d'affirmer que l'accord du 11 janvier 1934 fut un des résultats les plus heureux de la politique de rapprochement franco-soviétique.

CONCLUSION

Après avoir apposé sa signature sous l'accord commercial du 11 janvier 1934, M. Laurent Eynac, ministre du Commerce et de l'Industrie, fit à la presse la déclaration suivante :

« En signant l'accord commercial franco-soviétique, nous avons voulu mettre un terme à une situation exceptionnelle créée en 1930. Nous avons voulu que prit fin une politique stérile d'ignorance mutuelle et nous avons entendu, également, mettre un point final à une situation paradoxale qui plaçait la France en posture nettement désavantageuse; nos importations en Russie étaient d'à peine 50 millions de francs, alors que les marchandises importées de l'U.R. S.S. en France représentaient plus de 500 millions de francs... Il est inutile de souligner combien cet arrangement diminuera le déficit de notre balance commerciale. Ce qui apparaît comme plus essentiel, c'est que cet accord provisoire, établi pour une durée d'un an, constitue, tout en réservant l'avenir, une étape préparatoire pour une entente commerciale plus large, capable de servir de base solide à un accord politique plus important. »

Cette « étape préparatoire » a-t-elle été franchie avec succès? L'expérience a-t-elle réussi?... La réponse, à ces questions, ne souffre point de difficultés.

Le but principal que la France se proposait d'atteindre par l'accord était le relèvement de sa balance commerciale avec les Soviets. Cette balance, en effet, devenait, depuis 1930, de plus en plus déficitaire. En 1930, le rapport entre les exportations françaises en U.R.S.S. et les importations soviétiques en France était de 1 à 5,2; en 1931, ce rapport était déjà de 1 à 8,4. Depuis, l'état de la balance

commerciale franco-soviétique n'a fait qu'aggraver : en 1932, les exportations de France en U.R.S.S. se montaient à 47,5 millions de francs, alors que les importations de l'U.R.S.S. en France atteignaient le chiffre de 520 millions de francs, le rapport entre les deux positions de la balance était donc de 1 à 11. En 1933, les exportations françaises en U.R.S.S. se chiffraient par 44 millions de francs seulement, alors que les importations soviétiques en France représentaient 506 millions de francs, d'où un rapport de 1 à 12,1. Quels sont donc les résultats obtenus, dans ce domaine, par l'accord provisoire du 11 janvier 1934?...

Au cours des premiers onze mois de l'année 1934, les exportations de France en U.R.S.S. se montaient à 103,5 millions de francs environ; pour la même période, les importations de l'U.R.S.S. en France n'étaient que de 420 millions de francs, le rapport entre elles était donc de 1 à 4. Il est à noter que, pendant les premiers onze mois de l'année 1933, le rapport entre les exportations et les importations était de 1 à 14,2. Le relèvement de la balance commerciale, à la suite de l'accord provisoire, est donc tout à fait remarquable.

Mais l'accord du 11 janvier 1934 a voulu non seulement relever la balance commerciale de la France avec l'U.R.S.S., il poursuivait à la fois un but plus général, celui d'élargir et d'amplifier les échanges franco-soviétiques. Afin de donner un essor plus grand à l'exportation française vers l'U.R.S.S., le gouvernement soviétique s'était obligé, par l'accord, de placer en France, au cours de l'année 1934, 250 millions de francs de commandes industrielles. Les Soviets ont-ils exécuté leur engagement?...

D'après le rapport fait par M. le Sénateur Jean Bosc, les commandes soviétiques passées en France se montaient à 99 millions au 14 mai 1934, à 178 millions au 15 septembre et à 185 millions de francs au 15 novembre; au 15 décembre, elles représentaient déjà d'après les chiffres communiqués par le Ministère du Commerce et de l'Industrie, la somme de 243 millions de francs. Il faut croire

que, jusqu'à la fin de 1934, les 250 millions de francs de commandes ont été non seulement placés entièrement, mais encore légèrement dépassés. « L'on peut d'or et déjà considérer l'engagement russe comme rempli », constata le sénateur M. Jean Bosc encore au mois de novembre. Il est vrai que les statistiques officielles du commerce extérieur n'enregistrent pas un accroissement aussi grand des exportations françaises vers l'U.R.S.S. Cela tient pourtant à une cause assez simple. Une grande partie des commandes soviétiques nécessite un délai d'exécution relativement long et les marchandises commandées ne pourront être exportées en U.R.S.S. qu'en 1935. Elles figureront, par conséquent, seulement dans les statistiques de l'année 1935. A noter que la structure des exportations de France en U.R.S.S. a connu, en 1934, des modifications très sensibles. Le groupe des machines, qui y occupait le premier rang (52 % en 1933, 78 % en 1932) s'est vu distancé, de beaucoup, par le groupe de métaux et d'ouvrages en métaux. Dans les exportations qui ont été dirigées de France en Union soviétique, pendant les onze premiers mois de l'année 1934, les machines et pièces détachées n'intervinrent que pour 19,5 %, alors que les métaux et les ouvrages en métaux y représentent 69 %.

En présence des résultats incontestablement satisfaisants de « l'étape préparatoire », quelles seront les bases de l'accord commercial définitif à intervenir entre la France et l'Union soviétique ?

L'accord du 11 janvier 1934 a laissé, en réalité, sans solution un des problèmes les plus importants du commerce franco-soviétique : le problème du crédit. Cependant, tout l'avenir des échanges entre les deux pays en dépend. Le système du crédit imaginé par l'accord provisoire était non seulement vexant pour l'U.R.S.S., mais il s'est révélé insuffisant, extrêmement lourd et, en outre, très cher. Dans les conditions politiques et sociales actuelles, un crédit industriel étranger accordé à l'Union soviétique sans la garantie de

l'Etat étranger est toujours relativement cher; s'ajoutant aux frais généraux de l'industriel ou commerçant exportateur, il augmente, par conséquent, sensiblement le prix de la marchandise. Or, les Soviets sont arrivés à un tel degré d'indépendance économique, qu'ils ne veulent plus payer cher, comme auparavant, les marchandises étrangères. Au cours du premier Plan Quinquennal, l'U.R.S.S., étant obligée d'importer dans des proportions considérables, acceptait souvent des conditions de crédit assez onéreuses. Mais maintenant, les dirigeants soviétiques se vantent de pouvoir produire, le cas échéant, à l'intérieur des frontières de l'Union, absolument tout ce qui est nécessaire pour pourvoir aux besoins du pays. Dernièrement eut lieu un fait extrêmement caractéristique à cet égard : comme, en Angleterre, la prime d'assurance pour le crédit garanti par l'Etat se montait à 6 et même à 8 %, la société Arcos, chargée des achats soviétiques dans ce pays, préféra renoncer à une partie de crédits accordés et commença à acheter au comptant. Le nombre d'achats fut, bien entendu, réduit en conséquence. L'U.R.S.S., sentant son crédit raffermi, se permet désormais de poser ses conditions. Ainsi, par exemple, pour le cas de l'Angleterre, les Soviets prétendent n'accepter plus aucun crédit dont le taux dépasserait le taux normal, c'est-à-dire, 1,5 à 2 %.

Cette attitude nouvelle de l'U.R.S.S. vis-à-vis des crédits étrangers ne pouvait pas ne pas être prise en considération lors des pourparlers qui s'entamèrent à la fin de 1934 dans le but de préparer la conclusion d'un traité de commerce définitif franco-soviétique. Pendant les pourparlers menés à Moscou entre le ministre du Commerce et de l'Industrie, M. Marchandeaup, et le Commissaire du Peuple au Commerce extérieur, M. Rozengolz, les deux parties ont esquissé les éléments d'une solution de l'ensemble de problèmes du commerce franco-soviétique. L'accord obtenu a été consigné le 9 décembre 1934, dans le Protocole suivant qui porte la signature de MM. Marchandeaup et Rozengolz :

« ...Les parties, désireuses de développer les relations commerciales entre les deux pays, ont convenu :

« 1) d'entamer sans délai des négociations en vue de la conclusion d'un traité de commerce, d'établissement et de navigation;

« 2) de substituer aussitôt que possible à l'accord commercial provisoire du 11 janvier 1934 un accord de même nature.

« En vue de la conclusion de cet accord, les suggestions suivantes ont été, notamment, considérées comme pouvant lui servir de base :

« a) ouverture à l'U.R.S.S., sur le marché français, d'un crédit dont le montant, la durée et le taux restent à déterminer et qui serait consenti pour un nombre d'années suffisant et à un taux normal. Ce crédit serait affecté au règlement de commandes à passer à l'industrie française dans le cours d'une année;

« b) octroi de l'assurance-crédit aux exportateurs français;

« 3) si le nouvel accord commercial ne pouvait pas être conclu avant le premier janvier 1935, l'accord du 11 janvier 1934 serait maintenu en vigueur au cours de l'année 1935 jusqu'à la conclusion des négociations qui devront aboutir dans le plus bref délai possible. »

Si ces suggestions des deux ministres, « autorisés par leurs gouvernements » respectifs, étaient réellement posées à la base des relations commerciales franco-soviétiques, le problème essentiel du commerce entre la France et l'U.R.S.S. aurait enfin reçu sa solution. L'U.R.S.S. recevrait un crédit « à un taux normal » et les exportateurs français, contractant avec les Soviets, se verraient accorder le bénéfice de la loi du 10 juillet 1928 qui permet au gouvernement de garantir jusqu'à 60 % du montant des commandes étrangères. Comme, de plus, cette loi fixe le maximum du taux de la prime d'assurance à 3 % l'an (le minimum étant de 1/2 %), il est à pré-

voir que le coût de l'assurance ne pèsera pas lourdement sur la production française, et ne lui enlèvera pas sa capacité d'expansion sur le marché soviétique.

Un traité de commerce conclu sur de telles bases sera appelé à inaugurer une ère nouvelle et très féconde dans les relations commerciales entre la France et l'Union soviétique.

Vu : le Doyen
E. ALLIX.

Vu : le Président de Thèse,
BASDEVANT.

Vu et permis d'Imprimer
Le Recteur
de l'Académie de Paris
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Professeur CHAPOCHNIKOW : *Istoria vniechnie-torgovoï politiki Rossii do révolioutsii* (L'histoire de la politique commerciale de la Russie avant la révolution); Moscou, 1929.

Professeur P. LIACHTCHENKO : Le commerce des blés entre la France et l'Union des R.S.S.; Moscou, 1925, « Dwigatiel » (« L'U.R. S.S. et la France »).

Professeur A. NOLDE : L'exportation du lin en France; Moscou, 1925; « Dwigatiel ».

LESCURE JEAN : La Révolution russe. Le Bolchévisme. Communisme et N.E.P.; Paris, 1929 (Gamber).

Ekonomika i politika vniechniei torgovli (L'économie et la politique du commerce extérieur), Kharkov, 1928.

JERAMEC J. : Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique; Paris, 1928.

DOUSSE : La politique économique de l'U.R.S.S.; Paris 1933.

Prof. RAFOLOW : *Monopol vniechniei torgovli* (Le monopole du commerce extérieur); Moscou, 1929.

LÉNINE : Œuvres, Moscou, 1928.

ANDRÉ-PRUDHOMME : La révolution bolchévique et le statut juridique des Russes; Paris, 1924. (*Journ. du Droit intern.*)

GROUBER et TAGER : Le point de vue de la jurisprudence française; Paris, 1924. (*Journ. du Droit intern.*)

CHAMPCOMMUNAL J. : La condition des Russes à l'étranger, spécialement en France; Paris, 1924. (*Revue du Droit intern. privé.*)

DE MONZIE : Manuel de la Russie neuve; Paris, 1931.

LAGARDE ERNEST : La reconnaissance du gouvernement des Soviets; Paris, 1924 (Payot).

ANDRÉ-PRUDHOMME : La reconnaissance en France du gouvernement des Soviets et ses conséquences juridiques; Paris, 1925. (*Journ. du Droit intern.*)

MIRKINE-GUETZEVITCH : La doctrine soviétique du droit international; Paris, 1928. (*Revue Gén. du Droit intern. public.*)

STALINE : Questions du Léninisme; Paris, 1926. (Bureau d'Édition).

LIIOUBIMOW professeur : S.S.S.R. i Frantzia; franko-rousskie finansovié otnochénia (Les relations financières franco-russes); Léningrad, 1926.

DELAISI FRANCIS : Comment les Soviets régleront la Dette russe; Paris, 1927.

La Conférence économique de Gênes; Paris, 1922; Ministère des Affaires étrangères.

EICHHORN : Handelsbeziehungen Deutschlands zu Sowiet-Russlands; Rostock, 1930.

KNICKERBOCKER H.-R. : Commerce Rouge; Paris, 1932.

RUFFIAC ANDRÉ : L'U.R.S.S. et les principaux marchés; Paris, 1933. (*La Revue politique et parlementaire.*)

FISCHER LOUIS : Les Soviets dans les affaires mondiales; Paris, 1933 (Gallimard).

LESCURE JEAN : Le bolchévisme de Staline; Paris, 1934 (Domat-Montchrestien).

MAKAROV A.-N. : Précis de droit international privé d'après la législation et la doctrine russes; Paris, 1932.

JEUNE A.-L. : La politique française du pétrole; Paris, 1930.

FERDINAND-LOP S. : Le pétrole, le monde et la France; Paris, 1931.

LABARRIÈRE J. : La Compagnie française des Pétroles; Paris, 1932.

CHRYSTEL D'ORNHJELM^c : La France et le pétrole; Paris, 1931.

ELIACHEFF BORIS : Le dumping soviétique; Paris, 1931.

TAGER PAUL : L'Etat russe commerçant et le Traité franco-soviétique; Paris, 1934. (*Journ. du Droit intern.*)

FREUND Dr : L'Etat soviétique et le statut de ses Représentations commerciales; Paris, 1934. (*Journ. du Droit intern.*)

CONSTANTINOFF B. : Les institutions soviétiques devant les tribunaux; Paris, 1934. (*Nouvelle Revue du Droit intern. privé.*)

Assurance-Crédit à l'exportation; Paris, 1928. (Banque Nationale Française du Commerce extérieur.)

REVUES

Vniechnaïa Torgovlia (Commerce extérieur), Moscou.

Planovoïe Khoziaïstvo (L'Economie dirigée), Moscou.

Sowjetwirtschaft und Aussenhandel, Berlin.

La Vie économique des Soviets, Paris, 1925-1930.

La Revue économique de l'U.R.S.S., Paris, 1933-1934.

L'Europe nouvelle, Paris.

La Revue politique et parlementaire.

Statistique mensuelle du Commerce extérieur.

JOURNAUX

Ekonomitchskaïa Jizn (La vie économique), Moscou.

Izviestia (Le moniteur), Moscou.

Le Temps.

L'Agence économique et financière.

TABLE DES MATIERES

	Pages
AVANT-PROPOS	3
<i>Chap. I. — Le commerce franco-russe avant la révolution d'octobre</i>	5
La place de la France sur le marché de la Russie impériale. — L'exportation française en Russie; l'exportation russe en France.	
<i>Chap. II. — La non-reconnaissance des Soviets et le commerce franco-soviétique</i>	15
Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique. — La France dans les négociations économiques avec les Soviets. — Les modifications de la structure économique des deux pays à la suite de la guerre. Les inconvénients de la non-reconnaissance. — Les Chambres de Commerce. — La jurisprudence française.	
<i>Chap. III. — Le problème de crédits aux commandes soviétiques</i>	40
L'importance et le rôle des crédits dans le commerce avec les Soviets. — La France et les crédits. — L'étranger : Allemagne, Italie, Angleterre, pays de l'Europe centrale. Loi du 10 juillet 1928 sur l'assurance-crédit.	
<i>Chap. IV. — La conférence franco-russe de 1926-1927 et le problème de crédits</i>	51
La Dette russe. — Rapport entre le règlement de la dette et l'obtention des crédits. — Point de vue français, point de vue soviétique. — Propositions soviétiques du 21 septembre 1927.	

<i>Chap. V. — Le statut juridique du commerce franco-soviétique avant l'accord du 11 janvier 1934</i>	70
Non-reconnaissance, en France, du principe du monopole du commerce extérieur. — Lois et doctrine soviétiques. — Régime conventionnel avec les pays étrangers : Italie, Allemagne, Angleterre. — Jurisprudence française.	
<i>Chap. VI. — La structure du commerce franco-soviétique.</i> ..	81
Exportations soviétiques en France. — Rôle dominant du pétrole; étude du marché français du pétrole. — Exportations françaises en U.R.S.S. — Insuffisance des échanges franco-soviétiques.	
<i>Chap. VII. — La balance commerciale franco-soviétique et la campagne « anti-dumping ».</i>	95
Le déficit de la balance commerciale franco-soviétique. — La France et le mouvement « anti-dumping ». Le décret du 3 octobre 1930. — Le décret de représailles soviétique. — Résultats : dans l'industrie nationale française et dans le commerce entre la France et l'U.R.S.S.	
<i>Chap. VIII. — L'accord commercial provisoire du 11 janvier 1934</i>	103
Questions douanières. — Commandes soviétiques et crédits. — Le statut juridique de la Représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France.	
CONCLUSION	114
Influence de l'accord provisoire. — La balance commerciale et le volume des échanges franco-soviétiques en 1934. — Perspectives du commerce franco-soviétique.	
BIBLIOGRAPHIE	121

Imprimerie Spéciale de la Librairie L. RODSTEIN. — Paris
